

Le Juge unique

et le statut de la Magistrature en France

THÈSE DE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le Vendredi 4 Décembre 1925, à 3 h. 1/2

PAR

Bernard PIGÉ

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. ROLLAND.

*Suffragants : MM. MOREL.
MESTRE. } professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1925

Le Juge unique
et le statut de la Magistrature en France

Le Juge unique

et le statut de la Magistrature en France

THÈSE DE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le Vendredi 4 Décembre 1925, à 3 h. 1/2

PAR

Bernard PIGÉ

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. ROLLAND.

Suffragants : MM. MOREL.
MESTRE. } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Voilà maintenant plus de dix ans, qu'une guerre, dont nul n'avait prévu l'ampleur, ouvrait une nouvelle période de l'histoire du monde, et bouleversait toutes les conditions d'existence au milieu desquelles évoluait depuis un siècle la nation française. Prodigieuse révolution, elle a déjà fortement marqué de son empreinte tous les aspects de l'activité humaine, et elle est loin à l'heure actuelle d'avoir épuisé toutes ses conséquences. Cependant au sortir de ce conflit sans précédent, la France a voulu reprendre sa vie normale au milieu de ses cadres d'avant-guerre, et dix ans ont passé sans qu'en aucun domaine, exception faite des finances, on ait tenté d'adapter les institutions nationales aux situations nouvelles. Ce fera la stupéfaction des générations futures et ce ne peut s'expliquer que par la croyance générale où étaient les Français jusqu'à ces derniers temps, qu'ils vivaient une période transitoire de courte durée, et que bientôt se retrouveraient la vie facile du début du siècle et l'équilibre heureux d'avant la guerre. Pourtant, il apparaît

bien, aujourd'hui, que de la guerre a surgi une société nouvelle, qui cherche encore son équilibre, mais qui s'éloigne en tout cas des voies anciennes. L'heure n'est-elle pas venue de tenter un remaniement de nos institutions, afin de les mettre en harmonie avec les aspects nouveaux de la société, et de les adapter aux tâches nouvelles qui leur incombent ? En particulier, n'ont-ils pas besoin d'un rajeunissement ces organes judiciaires qu'au début du siècle précédent, les conseillers d'Etat de l'Empereur, dignes héritiers des légistes royaux, cimentèrent si fortement qu'ils n'ont subi depuis que des modifications de détail ?

L'histoire démontre qu'après chaque révolution, on a proclamé la nécessité de réorganiser nos services judiciaires. Les années 1848 et 1880 ont vu, au sein du parlement et dans le public, surgir les conceptions théoriques les plus audacieuses et les plus variées, se multiplier les controverses doctrinales. Le mouvement apparaissait irrésistible vers le changement, sans que d'ailleurs on pût prévoir lequel de tant de projets aurait la chance d'aboutir. Une seule solution paraissait exclue qui l'emporta finalement : le maintien du statu-quo. Cette fois encore, les routines et les habitudes périmées l'emporteront-elles sur les velléités de réforme qu'on peut déjà pressentir dans certains milieux et même dans l'enceinte du parlement ? Le danger est d'autant plus à craindre que les efforts des réformateurs

s'exercent, une fois de plus, dans des sens divergents. C'est ce que nous permet de constater l'examen sommaire des types principaux de réformes judiciaires auxquels on peut ramener les quelques deux cents textes relatifs à ces questions, qui ont été déposés sur le bureau des chambres depuis 1848. Ce rapide coup d'œil sur les diverses solutions du problème, aura de plus l'avantage de replacer dans son cadre naturel la réforme particulière, à l'étude de laquelle nous allons nous livrer.

*
* *

Un premier groupe de projets se propose la suppression d'un certain nombre de Cours d'appel et de Tribunaux d'arrondissement. Pour les premières (1), on envisage la disparition de quatre ou cinq

(1) (a) La Commission, nommée le 2 mars 1848 par le Gouvernement provisoire pour étudier la réforme judiciaire, proposait la suppression de dix cours d'appel (cf. Sirey, Lois annotées 1884 p. 521 et journal « La Loi » 4 mars 1882).

(b) Le projet Humbert (16 février 1882, J.O. doc. parlam. Ch. mars 1882. Annexe 422 p. 378) comportait la suppression des Cours rendant moins de deux cents arrêts contradictoires par an.

(c) La proposition Henri Giraud (23 février 1882, J. O. doc. parlam. ch. 1882 Annexe 452, page 445) demandait la suppression de toutes les Cours d'appels. Elle fut reprise par Ignace le 8 juin 1920 (J. O. doc. parl. ch. juin 1920 annexe 1016 p. 1584).

(d) La proposition Deves (29 janvier 1883, J. O. Doc. parl. Ch. 1883 p. 146 et 199) envisageait la suppression de quelques Cours.

Les projets qui font l'objet de cette note et de celles qui suivent, ne sont cités qu'à titre d'exemples. Nous n'avons pas eu la prétention de citer tous les projets et toutes les propositions qui ont vu le jour depuis 1848.

d'entre elles toujours les mêmes d'ailleurs ; pour les secondes les projets sont plus variés. Ou bien on se contente de demander la suppression des tribunaux jugeant moins d'un certain nombre d'affaires par an (2) ; ou bien on cherche à donner à la réforme un aspect plus systématique en décidant que chaque tribunal desservira deux ou trois arrondissements (3), ou même que, sauf exception, tous les tribunaux d'arrondissement seront supprimés et remplacés par un tribunal départemental, pour la constitution duquel il existe d'ailleurs plusieurs variantes (4).

(2) (a) Suppression des tribunaux jugeant moins de cent affaires par an : Projet Cazot 20 janvier 1880. J. O. Doc. parl. chambre 1880. Annexe 2206. — Proposition Martineau 13 novembre 1890. J. O. Doc. parl. 1890 Session extraord. Annexe 988. page 407.

(b) Suppression des tribunaux jugeant moins de deux cents affaires par an : Proposition G. Berry 28 janvier 1895. J. O. Doc. parl. Chambre 1895. Annexe 1146 page 316. Rapport 4 avril 1895. Annexe 1278, page 358.

(c) Voir également : Proposition Goblet 27 janvier 1880. J. O. Doc. parl. Chambre 1880. Annexe 2242. — Projet Deves 29 janvier 1883 J. O. Doc. parl. Chambre 1883, p. 146 et 199. — Proposition Saint Romme 18 mars 1890 J. O. Doc. parl. Chambre 1890 annexe 457, page 501.

(3) Projet Humbert 16 février 1882 J. O. Doc. parl. Chambre 1882 Annexe 422 page 378. — Projet Ricard 27 janvier 1896 J. O. Doc. parl. Chambre 1896 Annexe 1757 page 30. — Projet Lhopiteau 18 mai 1920 J. O. Doc. parl. Chambre 1920 Annexe 876 page 1470.

(4) (a) Projet de la Commission provisoire du 2 mars 1848. Sirey-Lois annotées 1884 page 54. Journal « La Loi » 4-5-9 mars 1882 Revue « Feelix » 1848 tome 5 page 550. — Voir à ce sujet les observations de la Cour de Cassation dans le

Les auteurs de ces projets font valoir à l'appui que depuis cent ans les facilités de communication se sont considérablement accrues, que beaucoup de tribunaux sont insuffisamment occupés, et qu'ils constituent ainsi une dangereuse école de paresse pour des magistrats sans emploi, partant sans utilité (5). On a fait échec à ces solutions rationnelles et logiques sous le prétexte qu'elles conduisaient à éloigner la justice du justiciable et pour la raison que la plupart des villes dépossédées de leurs tribunaux perdraient du coup le prestige administratif qui reste leur suprême orgueil, et la population de fonc-

journal « Le Droit » 22-24 août 1848. — Cf. également Georges Picot « La réforme judiciaire en France » pages 106 et 374 et Cauvet « Du maintien de l'organisation judiciaire actuelle » dans la Revue Wolowski tome 33.

(b) Proposition Varambon 27 janvier 1880. J. O. Doc. parl. Chambre 1880. Annexe 2243 et Projet Martin-Feuillée 2 février 1882 avec rapport Legrand J. O. Doc. parl. Chambre mars 1882. Annexe 447 page 389. — Les deux projets prévoient que le tribunal départemental délèguera une chambre dans chacun des chefs-lieux d'arrondissement du département.

(c) Proposition Ignace 8 janvier 1920. J. O. Doc. parl. Chambre 1920. Annexe 1016 p. 1584. — Projet Bonnevey J.O. Doc. parl. Ch. Session extraordinaire 1921. Annexe 3194.

(5) Cf. G. Picot (op.cit.) pp. 262 et 270. — E. Gues. « De la Magistrature Française et des réformes qu'il convient d'apporter à son organisation » dans la Revue Critique de Législation et de Jurisprudence 1870 tome 37 page 289. — Julien Lefèbvre « La réforme judiciaire » dans la Revue Politique et Parlementaire 1911. tome 69 page 479.

Dans un discours prononcé le 12 août 1881 Gambetta concluait également à la réduction du nombre des Cours et des Tribunaux V. Rapport Cruppi sur le budget de la justice 1901 J. O. 1900 Doc. parl. Annexe 1873 p. 2349.

tonnaires qui constitue le dernier aliment de leur vie (6).

On a été ainsi amené à envisager la réduction du nombre des magistrats à l'intérieur des corps judiciaires actuellement existants, sans modifier les règles de distribution de la justice (7). Ces tentatives nous paraissent beaucoup moins sages que les

(6) Cf. Léonce Comte. « De la réforme Judiciaire » dans la France Judiciaire 1910, page 284, et Lucien Romier « Explication de notre temps » page 47 et suivantes. Ces deux auteurs plaident la cause des petits tribunaux.

(7) (a) Projet Dufaure 15 novembre 1876. J. O. 25 novembre 1876 Doc. parl. p. 8.661 Sénat Annexe 8 et 1^{er} février 1878. p. 926. Voir la critique de ce projet dans la France Judiciaire 1877 1^{re} partie sous le titre « Organisation des Tribunaux de 1^{re} instance. Projet de M. Dufaure » Le garde des Sceaux ne supprimait aucun tribunal, mais dans les limites de chaque département, là où le permettaient le nombre des affaires et les facilités de communication, le service d'un tribunal pouvait être confié aux magistrats du tribunal voisin. Toutefois dans chaque chef-lieu d'arrondissement, il serait resté à demeure un substitut constituant le ministère public et un juge qui aurait été à la fois magistrat instructeur et président du tribunal, lorsque celui-ci se serait constitué à l'aide de deux magistrats empruntés au tribunal voisin. Cf. également les observations de G. Picot (op. cit.) page 403.

(b) Proposition Mir 18 décembre 1879. J. O. Doc. parl. chambre 1879. Annexe 2131.

Projet Martin Feuillée 10 mars 1883 J. O. Doc. parl. ch. 1883. Annexe 1772. page 384. Ce projet est devenu la loi du 30 août 1883 J. O. du 31 août 1883.

Proposition Sabatier 19 novembre 1886 J. O. Doc. parl. chambre 1886. Annexe 1183. p. 994 (suppression à la Cour de Cassation de trois conseillers par chambre).

Projet Vallé 9 juin 1904 J. O. doc. parl. chambre 1904 Annexe 1742 page 685.

Projet Nail 14 mai 1918 J. O. Doc. parl. chambre 1918 Annexe 4657 page 513, devenu la loi du 28 avril 1919 au J. O. du 30 avril page 4.478.

précédentes. Comme elles diminuent un personnel dont elles ne réduisent pas les obligations, elles ont pour résultat que dans les tribunaux importants et même dans certaines cours d'appel, les magistrats sont surchargés de travail, tandis qu'ailleurs d'autres ont trop de loisirs. Poussées à l'extrême ces réformes ont pour conséquence de mettre un obstacle au fonctionnement de la justice, certaines audiences ne pouvant être tenues faute de magistrats disponibles pour monter sur le siège, notamment lorsque la maladie oblige l'un d'entre eux à interrompre son service.

Enfin les plus audacieux des réformateurs préconisent la substitution dans l'organisation du tribunal d'arrondissement d'un juge unique aux trois juges qui le composent actuellement (8-9). A notre

(8) (a) Propositions Versigny-Bernard du 14 février 1880. J.O. Docum. parl. Chambre 1880, Annexe 2294, page 2.230 et du 23 février 1882 J. O. Doc. parl. Chambre 1882, Annexe 446 page 389 et Annexe 460 page 416. Les auteurs de ces deux propositions qui demandaient le maintien de tous les tribunaux existants, préconisent l'institution du jury au correctionnel, et du juge unique au civil. Une commission de parlementaires et de juristes désignerait ce dernier après examen. Voir à ce sujet un article de Joubert dans la « France Judiciaire » 1907 1^{re} partie page 274, et un article dans « La Loi » du 5 mars 1882.

(b) Henri Giraud (proposition du 23 février 1882. J. O. Doc. parl. chambre mars 1882. Annexe 452 page 445) Colfavru (proposition du 8 juillet 1886. J. O. Doc. parl. chambre 1886. Annexe 1012, page 390) et Boysset (proposition du 19 février 1887. J. O. Doc. parl. Chambre 1887. Annexe 1557 page 384) proposent : au correctionnel un juge unique élu assisté d'un jury ; au civil le juge unique seul. Giraud admet-

connaissance, il n'a pas été question jusqu'à ce jour d'étendre le principe de l'unité du juge à d'autres juridictions. La réforme ainsi limitée est en effet la seule actuellement réalisable, celle au surplus qui présente le plus d'intérêt. Pour ces raisons notre étude ne dépassera pas non plus le cadre des tribunaux d'arrondissement.

trait cependant que les affaires civiles fussent également soumises à un jury.

(c) Le projet Viviani du 23 décembre 1915. (J. O. Doc. parl. Chambre 1916, Annexe 1606, page 70) est un des mieux étudiés. Il maintient à chaque chef-lieu d'arrondissement deux organes permanents : un membre du ministère public et un juge auquel sont confiées l'instruction, et les enquêtes civiles. Ce juge serait en outre le juge de paix du canton. Le jugement tant au correctionnel qu'au civil serait l'œuvre d'un juge unique venant momentanément au chef-lieu d'arrondissement pour épuiser le rôle, et membre du tribunal qui siégerait au chef-lieu de la circonscription judiciaire.

(d) La Commission Marin qui avait été chargé d'élaborer un programme général d'économies, et de proposer un ensemble de réformes conclut à l'adoption de l'unité de juge pour les tribunaux d'arrondissement. Rapport du 3 novembre 1923. J. O. 10 décembre 1923, page 885.

(e) Signalons enfin que M. Henry Roy, Sénateur du Loiret, rapporteur du budget de la justice au Sénat pour 1925, vient de se déclarer partisan du juge unique en 1^{re} instance. J. O. 1925. Doc. parlementaire: Sénat. Annexe 142 page 341.

(g) M. Albert Tissier, étudiant le projet Viviani dans un article paru à la Revue politique et parlementaire 1916, tome 87, page 368, rappelle une lettre publiée dans le « Temps » numéro du 5 janvier 1916, dans laquelle M. Braibant, député, faisait connaitre les résultats d'un referendum qu'il avait organisé, parmi les magistrats, au sujet de la réforme judiciaire. Le juge unique avait réuni deux cent neuf partisans et treize cent soixante dix-neuf adversaires. Treize cent seize magistrats demandaient la réduction du nombre des tribunaux que repoussaient deux cent quarante six de leurs collègues. Enfin la réduction du nombre des cours d'appel ne recueillait que sept cent huit voix contre huit cent seize.

Sans aborder le fond du problème, remarquons que cette solution est bien dans la logique de notre évolution historique. Le mouvement vers la réduction du nombre des magistrats nécessaires pour le prononcé d'un jugement est continu et ininterrompu dans notre pays depuis plus d'un siècle. Depuis les Parlements qui siégeaient à 20 ou 30 membres, la France a connu les Cours impériales à 7 magistrats, puis les Cours de la III^e République à 5 conseillers.

Mais beaucoup reprochent à ce système d'être une innovation sans précédent. Il est vrai que la France n'a jamais connu, au cours de son histoire, de juge de droit commun rendant seul la justice. Sans doute au Moyen-Age jusqu'au XIII^e siècle environ, il y eut bien théoriquement des juges uniques, baillis et sénéchaux, mais la coutume générale était qu'ils prissent l'avis des hommes de bon conseil présents au prétoire avant de rendre leurs décisions (10).

Par contre à Rome, l'unité du juge fut toujours le principe (11). Jusqu'au Bas-Empire, la procédure était divisée en deux parties, l'une devant un magis-

(10) M. Gaston Leroy dans sa thèse « Le Juge unique et la réforme de notre organisation judiciaire » Paris 1907, semble cependant conclure que l'unité du juge était la règle dans l'ancienne France. Voir page 13 et suivantes.

Cf. en sens contraire Garsonnet et César Bru. *Traité de procédure*. tome 1.

(11) Cf. Girard, *Manuel élémentaire de droit Romain* 7^e édition, pages 11-30-51-74. — Cuq. *Les institutions juridiques des Romains*. tome 2. p. 725 et 864. Voir également G. Leroy, thèse p. 8 et suivantes.

trat qui instruisait l'affaire, l'autre devant un juge ou un arbitre qui lui donnait sa solution.

A partir du III^e siècle après Jésus-Christ, unifiée, elle se déroulait toute entière devant un même magistrat : le gouverneur dans les provinces, le *præfectus urbi* ou le prêteur à Constantinople et à Rome. A travers cette évolution, la règle demeure immuable : toutes les décisions émanent d'un personnage unique.

Mais il n'est pas besoin de remonter si loin dans l'histoire ; il suffit de passer la Manche, pour avoir sous les yeux une organisation judiciaire fondée sur le même principe. Les Cours inférieures anglaises sont formées d'un juge qui statue seul. A la Cour suprême, les sections sont bien composées de trois juges, mais un grand nombre d'affaires peuvent être résolues par un seul juge, soit « *in chambers* » — pratique analogue à notre référé — soit même en audience publique.

Enfin aux Etats-Unis, la législation fédérale et celles des Etats font une large place au juge unique (12).

Nous nous empressons d'ajouter que ces exemples ne constituent pas à notre avis des arguments ; il serait facile de donner en regard la liste imposante

(12) Nous aurons fréquemment l'occasion de revenir au cours de cette étude sur les institutions judiciaires de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. On trouvera dans la thèse de M. Leroy l'énumération des pays qui ont adopté dans une mesure plus ou moins grande le principe du juge unique (Cf. page 19 et suivantes).

des législations se réclamant du juge multiple, et cela ne prouverait pas plus l'excellence de ce dernier principe. Les arguments que l'on peut tirer de l'exemple de l'étranger sont sujets à caution. Souvent la différence des situations et des mentalités entre les deux pays comparés conduit à de fausses interprétations, et ce qui vaut pour l'un ne vaut pas pour l'autre. Nous voulions seulement indiquer que le juge unique n'est pas une utopie toute théorique mais qu'il a déjà subi l'épreuve de la pratique.

*
* *

A vrai dire, l'esprit avec lequel beaucoup au Parlement envisagent les réformes judiciaires est d'une singulière étroitesse. On cherche des réductions de personnel pour alléger les charges publiques, dans l'intérêt du contribuable, mais sans se soucier jamais de celui du justiciable.

Il est cependant puéril et dangereux de vouloir tant économiser sur les services judiciaires. On ne peut récupérer que de faibles sommes sur un budget de 40.393.267 francs (13) en 1914, et de

(13) On aura une idée plus précise de l'économie du budget de la justice, si l'on veut bien constater que les dépenses prévues pour le personnel de la Cour de Cassation s'élèvent en 1925 à 1.805.876 francs contre 1.177.750 francs en 1914, que la dotation des membres des Cours d'appel est de 11.073.682 francs en 1925, au lieu de 6.142.500 francs en 1914 et que les crédits alloués aux magistrats des tribunaux d'arrondissement ne sont que de 27.129.109 francs en 1925 contre 12.571.459 francs en 1914. L'administration centrale et les dépenses de matériel absorbent plus de la moitié des crédits affectés aux services judiciaires. (Cf. Journal Officiel. 18 juillet 1914 page 6.457-14 juillet 1925 page 6.599).

89.448.862 francs en 1925. Un effort de compression a déjà été fait, puisque la proportion des dépenses de justice par rapport aux dépenses totales qui était de 0,77 0/0 en 1914 est tombée à 0,27 0/0 en 1925. D'autre part, une désorganisation de la justice risque de tarir des ressources qui ne sont pas sans intérêt pour le trésor : les amendes et les frais de justice. Cette arithmétique n'est d'ailleurs pas le meilleur argument à opposer à l'avarice de certains.

Une justice au rabais — qui serait indigne de la France — pourrait être par surcroît l'origine de désordres graves, où risqueraient de sombrer la prospérité et l'indépendance nationales. Quand bien même nos institutions judiciaires exigeraient de la nation un effort fiscal, il serait de l'intérêt bien entendu de cette dernière d'y consentir. Pour nous en rendre compte, définissons le rôle du juge dans la société.

*
* *

On a coutume de considérer que le but des institutions judiciaires est de rendre à chacun la justice. Au risque de nous voir accuser de paradoxe, nous voudrions apporter quelques corrections à cette formule. Nous préférons croire en effet que la justice n'est que le meilleur moyen d'assurer l'ordre et la paix sociale, besoin essentiel des sociétés, tâche primordiale qui incombe à l'État, et dans l'État aux organes judiciaires.

Qu'un criminel soit une cause de désordres et de troubles pour la cité, il n'est pas besoin de longs raisonnements pour l'établir, il suffit de constater l'émotion qui s'empare d'un village, lorsqu'un incendie volontaire de meules est découvert. On conçoit alors toute l'étendue du mal que peut déterminer un acte illicite et on comprend tout l'intérêt qu'a la société à sa répression. D'ailleurs le drame qui se joue aux assises devant les jurés, aux audiences correctionnelles devant les juges, n'est fait que de la lutte de la société qui accuse par la voix du ministère public, et du coupable auquel un avocat prête le secours de son éloquence pour le soustraire aux rigueurs de la loi.

La justice civile semble bien à la vérité n'opposer qu'un individu à un autre individu, et dans ce conflit d'intérêts privés, il ne paraît pas à première vue qu'il y ait de place pour une intervention de la société. Et cependant, son porte-parole qui, tout à l'heure requérait en son nom le châtimement du coupable, assis à la même table, peut encore faire connaître son point de vue dans les procès civils, et prendre partie entre les thèses exposées à la barre. Et en effet, qu'un individu dérobe sa fortune à son voisin, ou qu'une contestation s'élève à propos de bornes d'un champ, voilà qui met également la paix sociale en péril, et la société n'est pas moins intéressée à la solution pacifique du conflit qu'à la punition du criminel. Combien de crimes dans les campagnes

qui ont eu leur cause première dans des querelles de voisins à propos d'un mur, d'une borne, ou d'un fossé, querelles que le temps n'a fait qu'aigrir, et que les juges n'ont pas su terminer ! Sans même aller jusqu'à envisager les conséquences qui peuvent découler d'un litige purement civil, il est facile de prouver que l'existence même de cette contestation apporte le trouble dans les familles. Avec le procès, c'est l'incertitude qui entre dans la maison du plaideur, ce sont des intérêts pécuniaires parfois considérables, jamais négligeables, qui sont engagés, des situations acquises troublées, une inquiétude qui va peser sur toute la vie familiale. Et cet état de choses ne cessera que le jour où, les juges ayant prononcé, de leur décision surgira un nouvel équilibre.

Ainsi, la première fonction des institutions judiciaires c'est le maintien de l'ordre, tâche si importante que d'aucuns l'ont pu croire unique (14),

(14) Telle paraît être l'opinion de Machiavel : « Les institutions judiciaires permettent au prince de se réserver la distribution des grâces et emplois et de laisser au magistrat le soin de décerner les peines et en général la disposition des choses qui peuvent exciter le mécontentement. » (Du Prince — chapitre XIX).

Henrion de Pansey (De l'autorité judiciaire en France 1827. Chapitre II) après avoir cité ce texte, le commente en ces termes : « Le respect d'une nation pour ses lois et ses magistrats est le plus sûr garant de son obéissance et du maintien de l'ordre public. » Il énumère ensuite les qualités du bon magistrat et reprend : « ...tranquille sur la paix intérieure de ses états, [le prince] pourra ne se réserver que les

et qu'elle fut sans doute celle qui apparût d'abord dans les cités primitives. Encore faut-il s'accorder sur ce qu'il faut entendre par « l'ordre ». Dissipons une équivoque. Il n'est pas besoin de juge pour assurer le maintien d'un ordre tout matériel, celui auquel faisait allusion Souvorow, lorsqu'après avoir fait éventrer quelques milliers de Polonais, il écrivait au Tsar « l'ordre règne dans Varsovie ». Si tel était le seul but à remplir, point ne serait besoin de rechercher le meilleur juge. Des policiers bien musclés suffiraient, ou encore cet étonnant cadi qui, dit-on, distribue la justice en Turquie à grands coups de bâtons sur l'échine des plaideurs.

Mais l'ordre est en réalité quelque chose d'infiniment plus complexe et d'infiniment plus délicat. Il ne peut subsister que par l'accord quasi-unanime des citoyens, par leur volonté commune de le respecter. On ne peut le considérer comme véritablement assuré que lorsque des institutions de la cité résulte un état de fait en harmonie avec les aspirations et les exigences des citoyens. De ces aspirations et de ces exigences souvent confuses, parfois contradictoires, il se dégage cependant des tendances

actes qui font aimer l'autorité, et renvoyer à ses cours l'application des lois et des mesures qui pourraient la rendre odieuse. »

Barrès, au sujet de la crise de Panama qualifie le rôle du juge par ces mots : « le désordre général en était diminué, ce qui demeure en somme le but principal des institutions judiciaires. » (Leurs figures).

que reflète l'opinion publique. Maintenir l'ordre est une création continue dont l'œuvre incombe, au premier chef, aux législateurs, mais aussi aux magistrats. Ni les uns ni les autres ne peuvent d'ailleurs se soustraire à l'influence de l'opinion générale, et c'est en accord et en collaboration avec elle qu'ils doivent faire subir aux institutions les évolutions nécessaires. Plus l'opinion publique se révèle sensible et changeante, comme dans nos sociétés modernes, plus la tâche d'assurer l'ordre apparaît difficile, et plus il est nécessaire que législateurs et magistrats soient à la hauteur de leur mission.

Quelles qualités l'œuvre de justice exige-t-elle donc pour satisfaire aux aspirations du peuple et contribuer ainsi au maintien de la paix sociale ?

La justice doit être rapide. C'est l'évidence même. Puisque les actes illicites et les contestations entre citoyens sont générateurs de désordre, que celui-ci ne peut que s'aggraver avec le temps et qu'il ne cessera qu'avec la décision du juge, il importe que cette dernière intervienne dans le plus bref délai. Est-ce à dire que justice rapide signifie justice hâtive ? Ici interviennent d'autres considérations.

Le justiciable a de plus grandes exigences : il ne lui suffit pas d'être jugé promptement, il veut encore que le juge ne donne sa solution au procès qu'en toute connaissance de cause, il veut avoir le sentiment qu'il a pu faire valoir tous les arguments

qui militent en sa faveur, il veut avoir le temps d'élaborer sa défense et de la présenter sous le jour le plus favorable, il aura donc recours à des auxiliaires expérimentés, avoués et avocats, qui, dans sa pensée, doivent lui fournir des moyens infaillibles de gagner son procès.

Mais il arrive souvent, que malgré les artifices des avoués et malgré l'éloquence des avocats, le plaideur perde son procès, que nonobstant l'habileté de sa défense l'inculpé-soit condamné. Sans doute notre justiciable commencera-t-il par maudire son juge ; il a, dit-on, vingt-quatre heures pour ce faire. Mais que, passé ce temps, il conservât contre lui une violente animosité, voilà qui serait regrettable. Sans exiger que le perdant se réjouisse à la lecture du jugement qui condamne ses prétentions, on est en droit de demander qu'il accueille avec calme cette décision, et qu'il s'incline de bon gré devant elle. On a dû cependant prévoir que l'inverse pourrait se produire : pour cette raison, les jugements se terminent sur cette imposante formule exécutoire (15)

(15) La formule exécutoire actuellement en usage est ainsi conçue :

« En conséquence, le Président de la République Française mande et ordonne à tous huissiers sur ce requis de mettre ledit jugement (ou arrêt) à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de première instance d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la Force publique de prêter main-forte, lorsqu'ils en seront légalement requis. » (Décret du 2 septembre 1871 art. 2.).

qui évoque toute la force de l'Etat au service du juge pour l'accomplissement de ses sentences. Mais il est préférable pour la paix sociale que le plaideur malheureux respecte la solution du juge par bonne volonté plutôt que par crainte de la puissance publique.

Pour obtenir ce résultat, il est bon de faire en sorte que jamais la décision ne paraisse émaner de l'homme qui siège au tribunal, mais qu'elle semble toujours résulter de règles inexorables, supérieures à la fois aux juges et aux plaideurs, et qui s'imposent avec une égale vigueur aux uns et aux autres. L'idéal serait que la solution du procès découlât de la loi avec la même rigueur que de ses prémisses la conclusion d'un syllogisme. Il n'est peut-être pas mauvais non plus que tant de formes, archaïques peut-être, utiles encore, entourent les magistrats et les dérobent aux regards du vulgaire, que la toge et l'hermine dissimulent sous leurs plis l'homme et sa personnalité changeante et critiquable (16). Mais

(16) On sait ce que pensait Pascal du costume des magistrats de son temps : « Nos magistrats ont bien connu ce mystère. Leurs robes rouges, leurs hermines dont ils s'emmailotent en chats fourrés, les palais où ils jugent, les fleurs de lis, tout cet appareil auguste était fort nécessaire ; et si les médecins n'avaient des soutanes et des mules, et que si les docteurs n'eussent des bonnets carrés et des robes trop amples de quatre parties, jamais ils n'auraient dupé le monde, qui ne peut résister à cette montre si authentique. Si les magistrats avaient la véritable justice, si les médecins avaient le vrai art de guérir, ils n'auraient que faire des bonnets carrés : la majesté de ces sciences serait assez vénérable d'elle-même.

tout cela ce n'est que l'accessoire. Avant tout, pour que l'œuvre de justice soit respectable et respectée, il faut que le soient également ceux qui ont la charge de son élaboration, il faut que tout affirme et la haute valeur morale et la parfaite honorabilité des magistrats, et que, comme la femme de César et à meilleur titre qu'elle, ils ne puissent jamais être suspectés. — Et puis qu'ils rendent des décisions justes !

Une justice juste, tautologie qui ne laisse pas d'exiger quelques explications. On peut dire tout d'abord que la justice c'est ce qui dans un pays donné, à un moment donné, apparaît juste à la moyenne de l'opinion ; c'est là sans doute une conception toute relative, celle même qui a arraché à Pascal l'apostrophe fameuse « Plaisante justice qu'une rivière borne. Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au delà » (17). Pourtant c'est bien là, recon-

Mais n'ayant que des sciences imaginaires, il faut qu'ils prennent ces vains instruments qui frappent l'imagination, à laquelle ils ont affaire ; et par là en effet ils s'attirent le respect. Les seuls gens de guerre ne se sont pas déguisés de la sorte, parce qu'en effet leur part est plus essentielle, ils s'établissent par la force, les autres par grimace. » *Pensées*. Section II art 82 page 366 de l'édition Brunschvigg.

(17) Pascal. *Pensées*. Section V. art. 294, page 465 de l'édition Brunschvigg.

On sait que Pascal n'a fait que résumer dans cette formule saisissante les longs développements que Montaigne avait consacrés dans ses *Essais* à cette question.

Cf. *Apologie de Raimond Sebon*. *Essais*. Livre II. Chapitre 12 in fine : « Que nous dira doncques en cette nécessité

naissions-le, la justice courante des sociétés. C'est qu'en effet, la solution donnée par le juge à un procès n'est que l'application à un cas particulier des règles édictées par le législateur et des principes dégagés par le juge de l'ensemble de la jurisprudence. Mais ces règles légales et ces principes jurisprudentiels, qui constituent à proprement parler le droit positif d'un pays, et qui sont la source de sa

la philosophie ? « Que nous suivions les lois de notre pays » C'est-à-dire cette mer flottante des opinions du peuple ou d'un prince, qui me peindront la justice d'autant de couleurs, et la reformeront en autant de visages qu'il y aura en eulx de changements de passion : je ne puis pas avoir le jugement si flexible. Quelle bonté est-ce, que je voyais hier en crédit, et demain ne l'estre plus ; et que le traject d'une rivière faict crime ? Quelle vérité est-ce que ces montaignes bornent, m'en songe au monde qui se tient au delà ?

Mais ils sont plaisants, quand, pour donner quelque certitude aux lois, ils disent qu'il y en a aulcunes fermes, perpétuelles et immuables, qu'ils nomment naturelles, qui sont empreintes en l'humain genre par la condition de leur propre essence ; et de celles-là, qui en fait le nombre de trois, qui de quatre, qui plus, qui moins : signe que c'est une marque aussi douteuse que le reste. Or ils sont si desfortunez (car comment puis-je nommer cela, sinon desfortune que d'un nombre de loix si infiny, il ne s'en rencontre pas au moins une que la fortune et témérité du sort ayt permis estre universellement reçue par le consentement de toutes les nations ?) ils sont, dis-je, si misérables, que de ces trois ou quatre loix choisis, il n'en y a une seule qui ne soit contredite et désadvouée, non par une nation mais par plusieurs. Or, c'est la seule enseigne vraysemblable par laquelle ils puissent argumenter aulcunes loix naturelles que l'université de l'approbation : car ce que nature nous auroit véritablement ordonné, nous l'enseignierions sans doute d'un commun consentement ; et non seulement toute nation, mais tout homme particulier, ressentiroit la force et la violence que luy feroit celuy qui le voudroit poulser au contraire de cette loy, etc... »

justice, n'ont été élaborés que d'accord avec l'opinion publique, sous son contrôle et sous son influence. Cette interdépendance du législateur et du juge à l'égard de l'opinion publique nous donne le secret de cette concordance entre la solution des litiges et le sentiment de justice des individus, et nous explique comment, d'une façon générale, les règles de droit et les décisions judiciaires rencontrent l'approbation des justiciables. Un divorce entre législateurs et juges d'une part, opinion générale de l'autre ne peut être qu'un accident éphémère, qui d'ailleurs ne serait pas sans entraîner de graves perturbations (18).

Il est hors de doute, qu'il y a loin de cette justice relative, — ainsi définie: ce que les hommes d'un pays donné croient juste à un moment donné — à la justice absolue que l'intelligence conçoit et dont la conscience constate parfois l'existence. Le conflit qui oppose droit positif et droit naturel n'est pas d'hier. Sophocle, par la bouche d'Antigone, le rappelait déjà aux Athéniens du V^e siècle : « Il y a des lois non écrites supérieures aux lois écrites et il vaut

(18) M. Maurice Vauthier dans « Le débat judiciaire » article paru dans la Revue de Droit International et de Législation comparée tome 8. (2^e série). 1906 page 247, définit ainsi le rôle réciproque du législateur et du juge : « Le législateur fut en des moments solennels ou particulièrement notables l'interprète de la conscience nationale. Les tribunaux sont les interprètes de cette même conscience à l'occasion des innombrables incidents de l'existence quotidienne. »

mieux obéir aux premières qu'aux secondes » (19). Ce fut sans doute l'erreur de tous les temps de confondre justice et légalité, comme si tout ce qui est licite était juste et comme si n'étaient pas contraires à la justice toutes les lois qui portent atteinte aux droits légitimes de la conscience humaine (20). Mais n'y a-t-il pas entre la légalité et la justice d'autres liens que ces rapports d'antagonisme ?

Dans un de ses ouvrages (21), Platon compare les hommes à des esclaves ayant toujours vécu emprisonnés dans une caverne aux flancs de laquelle le soleil profile les ombres des objets qui existent réellement à la surface de la terre. Ces hommes, dit-

(19) Le traduction littérale de ce passage est la suivante :
Créon — Et comment as-tu oser transgresser cette loi ?

Antigone — Ce n'est pas Zeus qui m'a fait cette défense ; la Justice, compagne des dieux infernaux, n'a pas dicté aux hommes de pareilles lois, et je ne pensais pas que tes décrets eussent assez d'autorité pour permettre à un mortel de violer les lois non écrites, mais éternelles des dieux. Car ce n'est pas d'aujourd'hui mais de toujours qu'elles existent, et nul ne sait quand elles ont pris naissance.

(Antigone. Vers 449-455).

(20) Sur cette question du droit de résistance à la loi injuste on pourra consulter :

Saint-Augustin « Pas de loi là où ne règne pas la justice » (De lib. arb. I. c. 5.).

Saint-Thomas « Mieux vaut obéir à Dieu qu'aux hommes » (1.2.9. 96 a. 4.) « Quand la loi écrite contredit le droit naturel, elle est injuste et n'oblige pas » (2.2.9. 60 a. 5.).

M. Léon Duguit : « Le refus d'obéissance à une loi contraire au Droit est parfaitement légitime. » (Traité de Droit Constitutionnel. III. 1923. p. 660-661).

M. J. Barthelemy « La résistance aux actes de l'autorité » dans la Revue de Droit Publ. 1907. p. 319.

(21) La République I. V₁₂.

il, prennent les ombres pour des réalités, sans se douter qu'elles ne sont que le reflet des choses réelles qui sont ailleurs. Notre pauvre justice, humaine, relative et boiteuse, serait-elle donc, projetée aux parois de notre prison, le reflet de la grande Justice qui s'épanouit plus haut sous le vrai Soleil du monde ?

Hélas, les expériences auxquelles nous nous sommes livrés, enfants, lorsque par des jeux de mains nous figurions des silhouettes d'animaux aux murs de notre chambre, les promenades au cours desquelles le soir nous avons vu de malicieux réverbères défigurer les passants, en profilant sur l'asphalte du trottoir des nez démesurément taillés en pointe, et des crânes bizarrement allongés en poire, tout cela nous a enseigné que les ombres n'étaient souvent que des caricatures. N'en serait-il pas de même de la justice humaine, ombre de la vraie Justice ?

Il faut tenir a priori les législateurs et les juges pour recrutés dans l'élite, c'est-à-dire qu'il faut les compter parmi ceux qui pensent plus et mieux que la masse, et qu'il faut présumer chez eux une culture morale en rapport avec leur valeur intellectuelle. D'une manière générale, les faits n'y contredisent pas. Mais l'élite a des obligations. Il appartient au législateur, qui doit avoir de la justice une plus claire vision que le vulgaire, d'éviter que le droit positif ne s'oppose au droit naturel ; il appartient au juge d'interpréter la loi à la lumière des

grands principes d'équité qu'il porte dans sa conscience. C'est qu'il ne faut pas oublier que si, comme nous l'avons vu, l'opinion publique commande les décisions des législateurs et des juges, ceux-ci ne sont cependant pas sans action sur elle. De l'ensemble des institutions dont ils sont les auteurs, il se dégage des influences qui pénètrent la masse des administrés et qui contribuent à l'évolution de leurs mœurs et de leurs façons de penser. Enfin, par la situation qu'ils occupent dans la société et par les fonctions qu'ils exercent, juges et législateurs ont individuellement, et chacun dans leur sphère, une autorité personnelle, proportionnée d'ailleurs à leur valeur propre et à leurs qualités d'extériorisation. A eux d'utiliser ces dons pour l'éducation et l'élévation du peuple, afin que celui-ci se fasse de la justice une conception de plus en plus haute et que le droit de la cité s'achemine toujours vers plus de Justice et de Liberté.

Ainsi juges et législateurs auront pleinement rempli la tâche que la société leur a confiée (22).

(22) Cf. Bryce. « Les Démocraties modernes ». Tome 2. Chapitre LXII. Page 425. Paris. Payot. 1924.

« Il n'existe pas de meilleure preuve de l'excellence d'un Gouvernement que l'efficiencia de son système judiciaire, car rien ne touche de plus près le bien-être et la sécurité des citoyens de classe moyenne que le sentiment de pouvoir compter sur l'administration rapide et intégrale de la justice. La loi unit les membres d'une Communauté. La loi est soutenue et respectée lorsque la nation a confiance en elle, protectrice de l'innocence et gardienne impartiale de tous les droits civils privés. La loi établit un étalon moral qui contribue à main-

*
* *

L'œuvre de justice, telle que nous venons d'ententer l'esquisse, peut-elle être actuellement réalisée en France par la substitution dans les tribunaux d'arrondissement du juge unique au juge multiple ? Voilà le problème dont nous abordons l'étude.

Nous examinerons d'abord si le juge unique est compatible avec la bonne administration de la justice au sens étroit du mot, c'est-à-dire s'il permet les décisions rapides et justes que réclame le justiciable.

Nous rechercherons ensuite les modes de recrutement et de formation professionnelle propres à faire de ce juge un magistrat instruit, capable d'une bonne application des lois, et vraiment d'élite.

Nous nous efforcerons enfin de déterminer les procédés de nature à garantir sa complète indépendance, tant à l'égard du pouvoir que vis-à-vis du justiciable.

Il va sans dire que la réponse à la première question commande les deux autres, et que si l'exa-

tenir un même idéal dans le cœur de tous les citoyens. Mais si la loi est administrée sans équité, si on l'applique avec faiblesse et inégalement, l'ordre n'est plus garanti, car, plus encore que la rigueur du châtiment, la certitude d'être puni arrête le crime. Que le flambeau de la justice vienne à s'éteindre combien profonde sera l'obscurité... »

et page 431... « Rien ne contribue plus efficacement au bien-être du citoyen, rien ne favorise davantage le fonctionnement d'un gouvernement libre qu'une confiance générale dans une justice intègre et efficiente, qui sait tenir la balance égale entre l'Etat et l'homme privé, de même que de citoyen à citoyen.

men des faits démontrait que la justice est mieux rendue par trois juges que par un seul, il serait inutile de poursuivre nos recherches. Mais pareillement, si nous ne pouvions donner de solutions pratiques aux problèmes du recrutement et de l'indépendance du juge unique, il faudrait renoncer à cette réforme, et chercher ailleurs les remèdes aux défauts de notre organisation judiciaire.

PREMIERE PARTIE

Le Juge unique et la bonne administration de la Justice

CHAPITRE PREMIER

LA JUSTICE TROP LENTE

De tous temps, les madades ont exigé de leurs médecins des guérisons rapides, certains même ne s'accommodent que des cures instantanées. Le bon sens, qui est — dit-on — la chose du monde la mieux partagée, n'est pas du tout leur fait, et ils n'ont pas encore compris qu'un médecin n'est pas un thaumaturge. Il faut d'ailleurs dire à leur décharge, qu'il ne manque pas de charlatans pour flatter leur manie et pour leur promettre des miracles au moyen d'onguents, de pilules et de potions.

En matière de justice, les choses se passent

d'une façon analogue. La nonchalance des juges, la lenteur de la justice — ne la représente-t-on pas boiteuse? — sont depuis longtemps d'excellents sujets de déclamation. Le justiciable exige, lui aussi, le coup de baguette magique qui remettra les choses en place, et il le veut sur l'heure. Là comme en médecine, les exploiters de la crédulité humaine abondent, et une multitude de praticiens douteux promettent aux naïfs le divorce en trois mois à la quatrième page des grands quotidiens. S'ils osaient, ils s'engageraient bien à mener la procédure sans frais, mais la gageure serait trop forte.

S'il est une notion accréditée dans le public à l'heure actuelle, c'est donc bien celle de la lenteur excessive de la justice (1). Nos chats-fourrés tardigrades ont mauvaise presse, et peut-être ces criti-

(1) La France n'a pas le monopole de la lenteur en fait de justice. On trouvera dans Nérinx, « L'organisation judiciaire aux Etats-Unis », des renseignements très suggestifs sur la lenteur des tribunaux américains.

En 1879 il fallait trois ou quatre ans pour qu'une affaire passa devant la Cour Suprême. Au début de l'année judiciaire 1889-1890 l'arriéré de cette juridiction était de 1177 affaires. Pendant l'année, 623 affaires nouvelles furent inscrites au rôle tandis qu'il n'était jugé que 610 procès. A la fin de l'année, l'arriéré s'élevait à 1190 instances. Pour sortir de cette situation il fallut décharger la Cour Suprême d'une partie de ses attributions qui furent confiées aux Cours de Circuit fédérales (Judiciary Act du 3 mars 1891). Le résultat de cette mesure ne se fit pas attendre. En 1891 l'arriéré au début de l'année est de 1190 affaires ; 379 causes nouvelles sont inscrites au rôle ; la Cour expédie dans l'année 496 instances. Il reste en fin d'année 1073 à juger. En 1905 l'arriéré au commencement de l'exercice est de 282 affaires, on inscrit 400 causes nouvelles dans l'année, mais 402 affaires sont termi-

ques ne sont-elles pas sans fondement. Mais il est difficile de préciser l'étendue du mal, en dépit des renseignements que nous donnent à ce sujet les statistiques officielles. C'est cependant ce que nous allons tenter.

La guerre a apporté dans le domaine de la justice trop de bouleversements pour que les années comprises entre 1914 et 1918 puissent être prises en considération. De plus les archives de la Chancellerie auxquelles nous avons eu recours sont à peu près complètement dépourvues de renseignements précis sur cette période. Les seules données statistiques, dont on puisse faire état, concernent donc les années antérieures à 1914 ou postérieures à 1918, mais les années qui ont immédiatement suivi la fin des hostilités ont subi le contre-coup de la guerre. Il fallut

nées et l'arriéré n'est plus à la fin de 1905 que de 280 affaires. (Nérinx, page 59 et suivantes).

Le retard est d'ailleurs plus considérable devant les tribunaux des États. Là les procès durent facilement 6 ans. Les causes de cet état de choses sont nombreuses : la complexité de la procédure, les manœuvres dilatoires des avocats qui ont intérêt à voir se prolonger les instances du fait de leur mode de rémunération, l'abus du jury, et par dessus tout l'insuffisance des juges. Les décisions de ces derniers souvent surchargées de citations sont de volumineux traités sans clarté ni précision, ce que le rapport Field-Dillon de 1885 qualifie de « nuages de verbosité couvrant comme d'un brouillard les points de repère et de direction ». Ajoutons cependant que certains magistrats se caractérisent par un laconisme exagéré ; d'autres enfin préfèrent garder le silence, et, sans raisons plausibles, restent pendant des mois sans rendre leurs décisions (pages 367 et suivantes).

Cf. également Bryce. Les Démocraties modernes. Tome 2 p. 101.

liquider les innombrables affaires que les plaideurs, usant du moratorium, avaient pu laisser dormir pendant quatre ans. Ce fut l'œuvre de l'année 1919, qui de ce fait apparaît comme tout à fait exceptionnelle, et à un moindre degré de 1920 qui ne se présente pas non plus dans les conditions ordinaires. C'est donc l'année 1921 qui doit être considérée comme le premier exercice normal depuis 1914.

D'autre part, on ne peut guère taxer de lenteur que le juge civil. Le juge correctionnel expédie rapidement les affaires qui lui sont renvoyées ; ce qui peut parfois se prolonger dans la justice répressive, c'est la phase préparatoire — l'instruction —, mais le jugement lui-même intervient en général dans la quinzaine ou le mois qui suivent l'inscription de l'affaire au rôle du tribunal (2).

Nous nous sommes donc bornés dans l'étude qui suit à comparer les années 1913 et 1921 au point de vue de la durée des procès devant les tribunaux civils d'arrondissement.

Le tableau ci-dessous indique le nombre total des affaires inscrites au rôle en 1913 et en 1921, le nombre de celles qui ont pu être terminées dans

(2) Il est d'ailleurs heureux qu'il en soit ainsi et qu'en particulier la justice criminelle soit rendue en France avec une suffisante rapidité. Nérinx (op. cit. p. 398) indique avec raison que la pratique du lynchage en Amérique n'avait d'autre cause que le retard apporté à la répression des crimes et la faiblesse de cette répression.

l'année, et le nombre de celles qui restaient à juger au 31 décembre.

ANNEES	Affaires inscrites au rôle	Affaires terminées	Affaires restant à juger
1913	181.771	138.228 soit 77 o/o	43.483 soit 23 o/o
1921	207.723	143.644 soit 70 o/o	64.079 soit 30 o/o
Augmen- tation de 1913 à 1921	25.952	5.416	20.596

Le tableau qui suit, donne la répartition des affaires inscrites (terminées ou restant à juger) en 1913 et 1921 suivant leur ancienneté d'inscription au rôle.

Comptes généraux de l'administration de la justice civ. et commer- ciale. Tableaux XII		AFFAIRES TERMINÉES		AFFAIRES RESTANT A JUGER	
		1913	1921	1913	1921
<i>Affaires inscrites au rôle des tribunaux :</i>	Nombre 0/0		Nombre 0/0	Nombre 0/0	Nombre 0/0
1. Depuis 3 mois et moins	65.966 48	49.679 54,5	20.369 47	26.274 41	
2. Depuis plus de 3 mois, mais moins de 6 mois	55.183 25	56.559 25,5	9.555 22	15.552 21	
3. Depuis plus de 6 mois, mais moins d'un an	24.419 17	33.078 23	8.607 19,5	13.711 21,5	
4. Depuis plus d'un an, mais moins de deux ans	11.375 8	16.023 11	3.439 8	7.260 11,5	
5. Depuis plus de deux ans	3.345 2	8.505 6	1.513 3,5	3.502 5	
<i>Total</i>	138.288 100	143.644 100	43.483 100	64.079 100	

La lecture de ces tableaux permet une double constatation. En premier lieu, le nombre des litiges

portés devant les tribunaux s'est accru d'une façon très sensible de 1913 à 1921. Nos magistrats paraissent avoir fait de leur mieux pour parer à ce surcroît de besogne, mais les résultats de cet effort ne sont guère satisfaisants ; la proportion des affaires restant à juger par rapport aux affaires inscrites est passée de 23 o/o (1913) à 30 o/o (1921). Les chiffres sont d'une cruelle sincérité. Il y a eu en 1921 environ vingt cinq mille inscriptions au rôle de plus qu'en 1913, les affaires terminées n'ont accusé qu'une faible augmentation de cinq mille unités, tandis que le solde des affaires à juger s'est alourdi de plus de vingt mille instances. En second lieu, la durée moyenne des procès paraît augmenter. Tandis que les affaires inscrites au rôle depuis trois mois et moins constituaient en 1913 48 o/o des affaires terminées, elles ne représentent plus que 34,5 o/o de ces dernières en 1921 ; les affaires terminées après deux ans d'inscription au rôle ne représentaient que 2 o/o du total des affaires terminées en 1913, elles y figurent en 1921 pour 6 o/o. On pourrait faire des remarques analogues à propos de toutes les rubriques.

L'impression générale qui se dégage de ces données est que nos magistrats ont à faire face à une tâche qui devient chaque jour plus lourde ; nos tribunaux sont menacés d'encombrement, le cours de la justice se ralentit de plus en plus. Est-ce l'enlèvement prochain ? Les renseignements statistiques

que nous venons d'examiner s'appliquent à toute la France, et de ce fait ne révèlent qu'un état moyen de nos tribunaux. Pour mieux nous rendre compte de la situation, il est nécessaire d'aborder des statistiques plus restreintes. A cet effet, nous avons choisi, dans l'ensemble de nos tribunaux, quelques-uns de ceux dont la situation semble la plus critique. Il se trouve qu'il s'agit de sept villes importantes. Voici les données que nous avons recueillies sur l'administration de la justice dans ces tribunaux en 1913 et 1921.

Comptes généraux de l'administration de la justice civ. et commer- ciale. Tableaux X	A F F A I R E S				Affaires non terminées apr. plus de 3 mois d'inscript. au rôle
	à juger (total)	terminées	restant à juger		
			après avant-	sans avant-	
			faire droit	faire droit	
Toulouse .. 1913	1.511	1.074	195	242	223
— .. 1921	1.966	1.084	338	545	591
Nantes 1913	1.561	1.090	127	344	320
— 1921	1.894	1.544	133	217	203
Grenoble .. 1913	2.186	1.121	373	692	937
— .. 1921	2.426	2.023	127	276	320
Nice 1913	3.109	1.961	154	994	634
— 1921	4.029	2.521	553	955	955
Marseille .. 1913	3.198	2.168	419	611	563
— .. 1921	6.584	3.735	1.165	1.684	859
Lyon 1913	5.337	3.323	1.275	734	597
— 1921	6.303	4.555	1.175	573	506
Paris 1913	35.859	25.799	3.774	6.286	6.676
— 1921	39.806	23.959	5.752	10.095	11.163

Dans ces deux années, il est intéressant de rapprocher du nombre des affaires à juger, celui des affaires terminées et celui des affaires restant à juger après plus de trois mois d'inscription au rôle. Nous

avons traduit ces chiffres en pourcentage afin de rendre la comparaison plus facile.

	POURCENTAGES			
	1° des affaires terminées par rapport aux affaires à juger		2° des affaires restant à juger après plus de 3 mois d'inscrip- tion au rôle, par rapport aux affaires à juger	
	1913	1921	1913	1921
Toulouse	71 o/o	55 o/o	14 o/o	30 o/o
Nantes	69 o/o	81 o/o	20 o/o	13 o/o
Grenoble	51 o/o	83 o/o	42 o/o	13 o/o
Nice	63 o/o	62 o/o	20 o/o	23 o/o
Marseille	67 o/o	56 o/o	17 o/o	13 o/o
Lyon	62 o/o	72 o/o	11 o/o	8 o/o
Paris	71 o/o	60 o/o	18 o/o	28 o/o

Le nombre des affaires à juger a marqué de 1913 à 1921 une progression sensible pour tous ces tribunaux. Dans l'ensemble, ceux-ci ont fait des efforts pour augmenter dans une proportion analogue le nombre des affaires annuellement terminées. Tous, à l'exception de Paris, ont réussi à juger plus d'espèces en 1921 qu'en 1913.

Le tribunal de Toulouse qui est à trois chambres a terminé à peu près autant d'affaires en 1913 (1.074) et en 1921 (1.084). L'arriéré, qui était déjà au-dessus de la moyenne en 1913 où il représentait 29 o/o des affaires à juger, atteint 45 o/o en 1921. Il y a là une situation qui ne laisse pas d'être inquiétante.

Nantes avec deux chambres avait en 1913 un arriéré encore plus important, il atteignait 31 o/o des affaires à juger. En 1921, les résultats sont au

contraire satisfaisants, et la création que l'on prévoit d'une troisième chambre ne pourrait que consolider cette situation.

Grenoble, tribunal à trois chambres dont l'organisation n'a pas été modifiée depuis 1913, a élevé la proportion des affaires terminées par rapport à celles à juger de 51 o/o en 1913 à 83 o/o en 1921.

Par contre à Nice, dont les trois chambres sont antérieures à 1913, la situation reste stationnaire et la proportion des affaires expédiées par rapport à celles à juger oscille entre 62 o/o (1921) et 63 o/o (1913).

Bien qu'une cinquième chambre ait été créée à Marseille en 1921, le retard de ce tribunal augmente, et l'arriéré passe de 33 o/o des affaires à juger en 1913 à 44 o/o en 1921.

Lyon, dont les quatre chambres sont antérieures à 1913 et qui était en passe de s'enliser, paraît réagir heureusement.

Enfin Paris, malgré la création de cinq chambres nouvelles entre 1913 (vingt sept chambres) et 1921 (trente-deux) voit son rendement diminuer. Les affaires terminées qui constituaient 71 o/o des affaires à juger en 1913 ne représentent plus que 60 o/o de ces dernières en 1921. Le nombre des affaires expédiées est d'ailleurs moindre en 1921 (23.959) qu'en 1913 (25.799). Ce tribunal justifie toutes les appréhensions.

En résumé, par suite du nombre croissant des instances, nos tribunaux sont sous la menace constante d'un encombrement. Les palliatifs qu'on a apportés à cette situation seront certainement insuffisants dans un avenir prochain. Il faut donc chercher d'autres remèdes.

Pour accélérer le cours de la justice, deux procédés peuvent être utilisés : améliorer le rendement des juridictions en réduisant la durée des débats (3), et en prolongeant les audiences ; augmenter le nombre des organes de jugement. On n'a pas manqué d'y avoir recours : bien que les plaidoiries aient été peu à peu réduites à de plus modestes proportions (4), les audiences se terminent maintenant beaucoup plus tard qu'autrefois ; les tribunaux siègent plus souvent dans la semaine ; enfin nous venons de voir que de nouvelles chambres avaient été créées dans les tribunaux les plus chargés.

Peut-on aller plus loin dans ces différentes voies ? Beaucoup, parmi les partisans du juge unique, estiment que la suppression du délibéré entre les juges, conséquence naturelle de la réforme qu'ils préconisent, serait de nature à accélérer l'expédition

(3) Il ne faudrait pas d'ailleurs exagérer dans ce sens, car dit Loysel « Bien juge qui tard juge, et de fol juge brevve sentence ; et qui veut bien juger écoute partie ».

(4) Le Président Lamoignon était plein d'indulgence pour les avocats. « Laissons leur, disait-il, la liberté de dire les choses nécessaires et la consolation d'en dire de superflues ».

des affaires (5). Nous avouons ne pas en être pleinement persuadés. Le délibéré est généralement très bref, et ce n'est pas lui qui retarde beaucoup la solution des litiges. La plupart du temps d'ailleurs, on établit le rôle d'audience d'un tribunal sans tenir compte de la durée probable des délibérations. La suppression de celles-ci permettra peut-être au juge d'être libre un quart d'heure plus tôt, mais elle risque fort de ne pas faire juger une affaire de plus par audience.

Sans méconnaître par conséquent le gain de temps qui pourrait résulter de l'abolition du délibéré, nous estimons que, si le système de l'unité de juge est susceptible de remédier à la lenteur de la justice, c'est parce qu'il facilite la multiplication des juridictions. La création d'une chambre nouvelle dans un tribunal, qui exige actuellement le recrutement de trois magistrats, ne nécessiterait que celui d'un juge dans le régime nouveau. Cela entraînerait une réduction de dépenses, minime sans doute, mais que notre situation financière ne nous permet pas de négliger ; il en résulterait surtout des facilités plus grandes de recrutement. Il est en effet

(5) Voir Bentham. De l'Organisation judiciaire et de la Codification (Traduction par Dumont) page 60.

Un adversaire du juge unique, M. Ruben de Couder, paraît également sensible à cet argument. « Qu'il y ait ainsi dans le cercle des délais légaux de procédure un peu moins de retard dans la conduite des affaires par un juge unique, nous le concédons » (Journal « La Loi » 12 mars 1882).

plus aisé de recruter un bon magistrat que trois. Si les exigences financières et les difficultés du recrutement des corps judiciaires expliquent que les chambres nouvelles n'aient été créées dans ces dernières années que sous la pression de nécessités urgentes et comme au compte-goutte, il serait cependant désirable que l'adoption du système de l'unité du juge en première instance vint permettre ces créations sur une plus grande échelle. Ce serait peut-être le moyen de mettre un terme aux lenteurs excessives de la justice.

CHAPITRE II

LE JUGE UNIQUE ET LE DÉLIBÉRÉ

« Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs ». Rien n'est plus dangereux que ces formules trop concises, dont l'apparente clarté dissimule la complexité réelle. Celle que nous venons d'énoncer synthétise l'argument essentiel que les tenants de la pluralité du juge opposent aux partisans de l'unité, et elle semble bien avoir une apparence de raison.

Le principe de l'unité du juge supprime radicalement la délibération, qui est le fait pour plusieurs personnes de confronter leurs opinions sur un point particulier, afin d'éclairer leur décision : « Délibérer est le fait de plusieurs ». Cette délibération constitue la suprême garantie pour le justiciable d'être bien jugé. Voilà, résumée en deux propositions, toute l'argumentation de nos adversai-

res (1). Il ne leur reste plus qu'à tirer la conclusion nécessaire de ces prémisses : « Le juge unique n'est donc pas compatible avec la bonne administration de la justice. » Ce syllogisme à première vue apparaît irréprochable, et sa rigueur logique a de quoi faire impression. Cependant il renferme un vice caché : l'équivoque du mot « délibération ».

*I. — La délibération-conflict et la délibération-étude
d'un problème*

Une première sorte de délibération est faite de la confrontation et de la lutte de thèses et de conceptions opposées, de devoirs antagonistes, de passions contradictoires, d'intérêts divergents. Le délibérant oscille entre les différents partis que lui suggèrent ces éléments rivaux. La détermination qu'il

(1) Voici, extrait des observations de la Cour de Cassation sur la réforme judiciaire projetée en 1848, le passage visant le juge unique :

« Agir est le fait d'un seul, mais juger est le fait de plusieurs. L'unité du juge répugne à nos habitudes, elle nous apparaît comme une exception. L'esprit de système a cru entrevoir en elle le type de la perfection ; cela pourrait être vrai si on pouvait instituer juge unique l'homme unique qui réunirait toutes les qualités qu'on peut désirer dans un juge. Le plus grand nombre des législateurs a cherché l'assemblage de ces qualités dans un individu collectif, dans une réunion d'hommes, dans un corps ». Journal « Le Droit » n° du 22 août 1848.

prend est le résultat d'un compromis entre ces tendances diverses ou la conséquence de la victoire de l'une d'elles ; elle est le dénouement d'un conflit.

Mais il est une seconde sorte de délibération, qui a son origine dans l'hésitation du délibérant devant un problème imparfaitement connu, auquel il doit donner une solution. Elle est caractérisée par un examen des éléments du problème, puis par l'application à ces éléments désormais précisés des principes généraux en fonction desquels doit être prise la décision. Elle se résume en définitive à l'application à un cas particulier dûment constaté de règles générales de décision.

Précisons notre pensée par quelques exemples :

Les héros de Corneille sont des délibérants du premier type. Leur conscience est déchirée par le conflit du devoir et de la passion, et leur décision est faite de la victoire de l'un et du sacrifice de l'autre. Ainsi délibéra Rodrigue, lorsque son père lui eût révélé l'outrage de Don Gormas et l'eût exhorté à la vengeance. L'amour de Chimène et le sentiment du devoir se disputaient son cœur, l'un évoquant les tendres souvenirs et les espoirs brisés, l'autre les grands aïeux et l'orgueil de la race. Enfin le souci de l'honneur l'emporta sur l'amour, et le Cid tua le Comte.

C'est également à ce genre de délibération qu'il faut rattacher les débats parlementaires. Un projet

de loi, quel qu'il soit, affecte, favorablement ou non, une multitude d'intérêts particuliers. Or les parlementaires sont les représentants de leurs électeurs, et comme tels chargés de la défense de leurs intérêts. Il est donc naturel que la discussion qui se poursuit autour d'un texte donné ne soit que la manifestation du conflit des intérêts en cours. Les débats ont précisément pour but de les faire apparaître tous en pleine lumière et de les préciser, afin qu'une formule transactionnelle puisse être élaborée qui les ménage le plus possible. La discussion est, en second lieu, le meilleur moyen de dégager l'intérêt général, qui est presque toujours en question, du maquis des intérêts particuliers. Il peut enfin arriver, qu'au lieu d'intérêts en présence, ce soient des conceptions doctrinales, des philosophies différentes, des systèmes qui se heurtent à propos de projets de lois ou de résolutions, qui ne sont que leur projection dans le domaine des réalités. Mais ce fait ne change rien à la nature de la délibération parlementaire dont la caractéristique demeure le conflit.

Ce genre de délibération présente un second aspect : dans le débat psychologique comme dans le débat parlementaire, le délibérant est à la fois juge et partie. Rodrigue est tout à la fois l'amoureux de Chimène et le fils de Don Diègue ; c'est même de cette dualité de situation que naît le conflit. C'est à lui seul également qu'incombe le soin de le résoudre. Le parlement, organe délibérant collectif, est

bien lui aussi par ses membres, les parlementaires, le représentant des intérêts et des opinions en lutte, et, dans son ensemble, le gardien de l'intérêt général qui doit prononcer.

Il s'en suit qu'il est tout à fait normal d'avoir recours à un délibérant multiple toutes les fois que, s'agissant d'un débat qui oppose des intérêts ou des doctrines, il n'est pas possible qu'un individu puisse être à la fois le représentant et le juge des éléments en conflit. Dans ce sens il est vrai de dire que délibérer est le fait de plusieurs.

L'examen du deuxième type de délibération va nous conduire à des constatations toutes différentes.

Les délibérations de cette sorte se réduisent, avons-nous dit, à faire application de règles générales de décisions à un cas particulier bien défini. Toute décision est précédée d'une délibération de cette nature, mais il peut se faire que la question à résoudre présente un caractère de clarté et d'évidence tel que la délibération soit extrêmement rapide, et par suite passe inaperçue. Cette clarté et cette évidence résultent soit de la simplicité de la question, soit du fait qu'elle se renouvelle constamment dans les mêmes termes, si bien que le délibéré a été fait antérieurement une fois pour toutes, et que la décision affecte la forme d'un réflexe immédiat. C'est ce qui se produit pour les mille petites décisions de la vie courante. Au contraire, si l'on se trouve en

présence d'un problème entièrement nouveau ou simplement complexe et délicat, l'esprit est incertain de la solution, et la délibération prend toute son ampleur. Le premier soin du délibérant est de délimiter le problème à résoudre, de faire l'étude de tous ses éléments, de le préciser, et en un mot de le caractériser. Ceci fait, consciemment ou non, il se réfère à une règle générale de conduite qu'il a apprise de l'expérience ou d'études théoriques. De l'application de cette règle au cas particulier constituant le problème, résulte la décision.

Le chef d'entreprise, qui désire étendre ses opérations dans une région qu'il n'a pas exploitée jusqu'à ce jour, ne fait pas autre chose. Il demande à ses bureaux de lui constituer un dossier qui réunira tous les éléments du problème. Il en fait une étude consciencieuse, puis dès qu'il est parvenu à une vue d'ensemble précise de la question, faisant application des règles de bonne gestion industrielle et commerciale, il arrête sa décision.

Supposons maintenant que nous soyons en présence d'une société anonyme et que la décision échappe au directeur pour appartenir au conseil d'administration. Ce ne sera que tout à fait par exception que la substitution d'un délibérant collectif à un délibérant individuel sera une réalité ; elle ne modifiera rien d'ailleurs au processus de la délibération. Le conseil étudiera le dossier constitué par

les bureaux, et prendra sa décision dans les mêmes conditions que le directeur, et en fonction des mêmes principes. Comment pourrait-il en être autrement, puisque le problème et les moyens propres à le résoudre restent identiques ? Le conseil n'a de plus à sa disposition aucun procédé d'étude collectif. Il s'agit en effet d'une recherche de la vérité, et celle-ci est chose individuelle. La vérité ne peut être appréhendée que par un effort intellectuel personnel. Cet effort, il faut que chacun des membres du conseil le fournisse. Ils procéderont donc individuellement à l'examen du problème comme l'aurait pu faire le directeur, puis les conclusions auxquelles ils, seront parvenus seront confrontées, et la décision prise. Il n'est pas certain qu'il y ait de grands avantages à ces examens multiples ; du moins entraînent-ils certaines conséquences : comme chacun des administrateurs examinera les faits et interprétera les principes de décision à travers son tempérament, il se produira généralement de petites divergences entre les solutions proposées. Les données du problème et les règles de décision restant identiques au fond, ces divergences ne pourront jamais être très importantes ; mais il suffit qu'elles existent pour que réapparaisse, sous une forme très atténuée d'ailleurs, une délibération du genre « conflit ».

Répetons que cela ne constitue que le cas exceptionnel. Le plus souvent la délibération collective ne sera qu'une apparence. Les membres du conseil

d'administration délégueront un de leurs collègues à l'étude du dossier. Cet homme de confiance — le rapporteur — après examen du problème fera des propositions de décision, et la plupart du temps, le conseil statuera sur le vu du rapport et conformément à ses conclusions. En fait la délibération aura été l'œuvre d'une seule personne. Au directeur on aura simplement substitué le rapporteur. Rien ne montre mieux que la fréquence de cette pratique le peu d'intérêt qu'offre en fait le délibérant collectif, lorsque son rôle se borne à la solution d'un problème.

Le principal vice des collectivités réside dans le fait que la responsabilité des décisions, au lieu de peser sur une seule tête, se trouve partagée entre tous les membres, et qu'elle est par suite moins vivement sentie par chacun d'eux. L'intérêt personnel de chacun — ce grand ressort des actions humaines — apparaît moins directement affecté par la détermination à prendre. Chacun se fie à son voisin pour la sauvegarde des intérêts en cause, et cette nonchalance générale peut finalement leur porter un grave préjudice.

Les longs développements qui précèdent n'auront pas été inutiles, s'ils ont permis la distinction essentielle de la « délibération-conflict » et de la « délibération-examen ». C'est faute de l'avoir faite que beaucoup ont cru inséparables l'idée de délibération

et celle de collectivité (2). Cette erreur les a conduits à une analyse inexacte du délibéré judiciaire, et leur a fait croire à tort que l'institution du juge unique supprimerait toute délibération. C'est ce qui nous reste à démontrer.

II. — *Le délibéré judiciaire*

Le débat judiciaire revêt des aspects différents suivant qu'on le regarde du banc des plaideurs, ou du fauteuil du juge. Le public, les journalistes, les hommes de loi, les plaideurs sont tous d'accord pour y voir le conflit de deux prétentions. L'audience leur apparaît avant tout une bataille, les juges se bornant en somme à compter les coups et à décerner le prix au meilleur. Il faut reconnaître qu'en effet, logiquement et historiquement, les plaideurs sont des duellistes. Si les joutes oratoires de la barre ont

(2) C'est l'erreur dans laquelle tombe M. Ruben de Couder :

« Ce qui frappe le juge unique d'une faiblesse irrémédiable, ce qui fait que sa justice est et restera toujours d'un ordre inférieur, c'est l'absence de débat, de défaut de contradiction dans ce travail intérieur de la délibération qui conduit au jugement ». (article paru dans « La Loi » 12 mars 1882, déjà cité). Pour notre éminent adversaire, une délibération est imparfaite du moment qu'elle ne comporte pas une part de conflit. En réalité nous croyons avoir montré qu'entre une délibération-conflit et une délibération-examen, c'est-à-dire sans conflit, il n'y a pas une différence *dans le degré de perfection*, mais une différence de *nature*.

remplacé les assauts meurtriers du champ clos, les plaideurs n'en demeurent pas moins des adversaires, et le procès une lutte (3). Ce qui est vrai du débat civil ne l'est pas moins du débat correctionnel. Comme les plaideurs, le ministère public et l'inculpé sont des antagonistes. Mais ce n'est là que l'aspect extérieur des choses. La foule et les plaideurs ne voient du débat judiciaire que la phase qui se déroule publiquement à l'audience, et ils se méprennent sur sa signification. Ils ignorent ce qui se passe derrière la porte close de la chambre du conseil. Sans doute présumant-ils que le conflit de prétentions qui a caractérisé les débats publics se poursuit entre les magistrats qui délibèrent à huis clos. Ils ne sont probablement pas éloignés de croire que des trois juges, l'un va épouser la cause du demandeur, l'autre prendre le parti du défendeur, et le troisième arbitrer ce nouveau débat. Une pareille conception du délibéré judiciaire est radicalement fausse.

Les juges contemplent du fond de leur fauteuil la lutte des deux plaideurs, ou du ministère public et de l'inculpé, avec une sérénité qui ne va pas sans quelque indifférence. Les dieux d'Homère descen-

(3) Cf. sur le combat judiciaire, Esmein, *Histoire du droit français*, 15^e édition page 259 et suivantes et Henrion de Pansey « De l'autorité judiciaire en France ». Introduction Chapitre 2, page 25 et suivantes. Le combat judiciaire fut aboli par Saint-Louis en 1260.

daient de l'Olympe pour prendre parti dans les querelles des humains ; plus grands personnages, nos juges ne croient pas utile d'en faire autant. Ils n'ont aucun intérêt dans les procès qu'on leur apporte à dénouer. Un peu de pratique les a vite blasés ; ils prennent l'habitude de considérer les choses sous un aspect juridique qui leur cache des réalités plus humaines et plus prenantes. Ils tranchent ce qu'ils appellent dans leur langue « des espèces », ils ne jugent pas des hommes. Ils ne voient pas dans le plaideur l'être de chair qui souffre, qui désire et qui s'agite, ils n'ont sous les yeux qu'une entité parée d'étiquettes juridiques. Pour eux comme pour le médecin, l'homme qui recourt à eux n'est qu'un « cas » dont la rareté seule fait l'intérêt.

Il ne faut pas s'en indigner, mais s'en réjouir. Les juges ne sont pas des philanthropes. On ne les a chargés ni de mesurer la responsabilité morale des coupables, ni de sonder la conscience des plaideurs. A trop considérer la douloureuse humanité qui se presse au pied du tribunal, ils hésiteraient à condamner des hommes qui leur apparaîtraient plus victimes que coupables, ils poursuivraient des chimères de bonté et d'indulgence là où l'ordre social réclame l'implacable sévérité des lois, ils feraient fléchir les règles inexorables d'une justice parfois brutale devant des considérations d'équité, pleines de générosité sans doute, mais qui ne seraient pas sans danger pour la société, et parfois même pour le jus-

ticiable. La justice est aveugle parce que, clairvoyante, elle n'oserait plus frapper du glaive. La morale est un terrain trop mouvant pour que les juges s'y aventurent, ils risqueraient de s'y enliser et d'y perdre cette superbe assurance en leur infailibilité qui ne laisse pas d'être nécessaire, car qui donc respecterait la déesse, si ses prêtres avaient perdu la foi ? (4). Quelle justice enfin, si la personnalité du justiciable pouvait être de quelque influence sur la décision du juge, si la richesse, la situation sociale, la valeur intellectuelle pouvaient peser de quelque poids dans ses balances ? C'en serait bientôt fait de l'égalité de tous devant le tribunal. Félicitons-nous donc qu'un vêtement juridique dissimule aux yeux du juge les hommes aux qualités individuelles diverses, pour ne laisser apparaître que des justiciables égaux et interchangeables. Loin de maudire un état d'esprit que beaucoup incriminent sous le nom de déformation professionnelle, réjouissons-nous de ce que, par l'habitude qu'il donne au juge de faire abstraction des réalités humaines et de ne voir que les apparences juridi-

(4) « L'équité est un précieux auxiliaire, mais elle a produit dans le domaine de la justice assez de mal pour être tenue en légitime suspicion » Ruben de Couder. « La Loi » 12 mars 1882. art. cité.

Cf. Gény. Science et technique en droit privé positif. 4 vol. Paris 1924 chez Tenin, Librairie du Recueil Sirey. Voir notamment 2^e Partie, Chapitre 8, p. 274 et 4^e Partie chapitre 5, p. 69.

ques des choses, il assure au prétoire la sérénité et l'impartialité (5).

Le juge tranche donc des espèces. Les procès sont pour lui des problèmes comportant à la fois des données matérielles et des données juridiques, celles-ci résultant de celles-là. Au civil ce sont les avoués qui, par leurs conclusions, déterminent le problème à résoudre, en indiquant dans leur dispositif ce que les plaideurs attendent du juge et le litige précis qu'ils lui demandent de trancher. Le juge est lié par ce dispositif, il ne peut pas examiner une question autre que celle qui lui est posée par les plaideurs ; par contre il est obligé de répondre aux conclusions des avoués et de donner une solution motivée au litige qui est porté devant lui. En matière correctionnelle le même résultat est obtenu soit par l'assignation du ministère public, soit par l'ordonnance du juge d'instruction renvoyant l'inculpé devant la juridiction compétente.

(5) Le Chancelier de l'hôpital prononçait la harangue suivante le 17 août 1563 au lit de justice tenu à Rouen pour l'enregistrement de l'édit portant déclaration de la majorité de Charles IX :

« Au demeurant, Messieurs, prenez bien garde quand vous viendrez en jugement de n'apporter point d'inimitiés ni de préjugés... Je vois chaque jour des hommes passionnés, ennemis ou amis des personnes, des sectes et des factions, qui jugent pour ou contre, sans considérer l'équité de la cause. *Vous êtes juges du prix ou du champ, non de la vie, non des mœurs, non de la religion ; vous pensez bien faire d'ad-juger la cause à celui que vous estimez plus homme de bien ou meilleur chrétien, comme s'il était question entre les parties de celui qui a meilleure doctrine ou autre quelconque suffisance, non de la chose qui est amenée en jugement* ».

Il faut avant toute chose établir la matérialité des faits que les parties invoquent à l'appui de leurs prétentions. Les débats, l'interrogation de l'inculpé, la comparution personnelle des parties, l'audition des témoins, l'examen des pièces du dossier, les plaidoiries des avocats sont autant de moyens pour faire la lumière sur les faits douteux, et il est rare qu'il y ait encore incertitude sur ces points, lorsque prennent fin les débats publics.

Il faut ensuite par l'interprétation de ces données matérielles définir la situation juridique des parties en cause. C'est à quoi s'efforcent les avocats dans des directions opposées. Mais de la discussion naît la lumière. Le juge se référant aux règles de droit n'a généralement pas grande difficulté à donner à la situation de chacun des plaideurs sa qualification juridique (6).

Ce second travail achevé, il faut se référer aux

(6) M. Ruben de Couder est d'un avis différent :

« Sans doute le pour et le contre ont été exposés, les conclusions des avoués et les plaidoiries des avocats ont jeté sur l'affaire de précieuses lumières, mais si consciencieux qu'aient été leurs efforts, ne reste-t-il pas souvent des recoins obscurs ? Et d'ailleurs dans ces complications d'intérêts où le vrai et le faux se mêlent, où ce qui est injuste se revêt avec tant d'innocence et de conviction des apparences du juste, où tous les moyens d'attaque et de défense cachent des pièges, quel est l'esprit assez sûr de lui-même pour aller droit au but ? » (« La Loi » 12 mars 1882 art. cité).

Si les affirmations de M. Ruben de Couder étaient exactes, il n'y aurait plus qu'à jouer aux dés la solution des procès. S'il n'y a pas de juges capables « d'aller droit au but » pourquoi voulez-vous qu'un trio de magistrats ait plus de chance de se bien diriger au risque de se perdre dans leurs détours ?

lois et à la jurisprudence, chercher les principes de droit qui régissent les situations juridiques auparavant définies, et en faire l'application au procès. La décision n'est rien autre que l'application du principe au fait particulier (7).

Cette analyse sommaire démontre jusqu'à l'évidence que le délibéré judiciaire fait partie de cette catégorie de délibérations que nous avons qualifiée « examen d'un problème ». Nous avons antérieurement établi qu'elle n'exigeait pas la pluralité, mais s'accommodait de l'unité de délibérant. Ainsi le juge unique délibérera comme pourrait le faire un juge multiple, et son institution ne supprimera aucune des garanties dont jouit dans l'état actuel le justiciable.

Pour faire un excellent magistrat, un juge n'a pas besoin de génie. Toutes les qualités qui lui sont nécessaires pour qu'il accomplisse sa tâche à la satisfaction de tous se résument à faire preuve de beaucoup de bon sens, et d'un peu de science.

Le bon sens qu'un magistrat de notre connaissance (8) avait accoutumé d'appeler du terme caractéristique de « la judiciaire » est la qualité essen-

(7) M. Ruben de Couder ne dit pas autre chose : « Toute affaire n'est qu'une espèce, une mise en œuvre d'un principe, ou de plusieurs combinés. Les découvrir est une condition sans laquelle il n'existe pas de bonnes décisions. Et par principe il ne faut pas entendre que ceux qui sont tirés du raisonnement juridique... » (« La Loi » 12 mars 1882. Art. cité.).

(8) M. Jules Dubec, Premier Président de la Cour d'appel d'Orléans de 1889 à 1898.

tielle du juge. Elle lui permet de se guider dans le dédale du procès, de dégager la vérité de faits contradictoires, qu'obscurcissent encore les passions et les intérêts des hommes, elle le fait échapper aux séductions de l'éloquence, aux roueries de la procédure, elle lui fait écarter les arguments spécieux des avocats. Entre des principes juridiques contradictoires, elle opère la discrimination nécessaire : tel principe, applicable à telle espèce, ne l'est pas à telle autre. Excellent instrument de critique, le bon sens est la qualité maîtresse faute de laquelle le juge ne sera malgré toute sa science qu'un piètre magistrat.

Ainsi la science n'apparaît plus que l'auxiliaire du bon sens ; il serait cependant exagéré de lui dénier toute importance. Plutôt que des connaissances précises et détaillées sur des points particuliers, le juge doit posséder une culture juridique générale qui lui rende accessibles l'argumentation des avocats et l'interprétation des lois et de la jurisprudence. Il doit pouvoir reconnaître, pour n'en pas être dupe et pour les redresser, les erreurs juridiques que les avocats peuvent glisser parfois dans leurs plaidoiries. Pour se diriger au milieu de prescriptions légales parfois obscures et de dispositions jurisprudentielles peu précises, il est bon que les principes du droit lui soient familiers, et qu'il soit en possession d'une méthode d'investigation appropriée. Ainsi pourra-t-il faire une étude fructueuse des affaires qui lui seront soumises.

Certains ont cru trouver dans le système de la pluralité du juge un procédé pour assurer au tribunal un degré suffisant de science et de bon sens, et, pour ce motif, se sont déclarés hostiles à l'institution du juge unique. En réalité, il n'y a aucune raison théorique pour admettre qu'un tribunal de plusieurs juges fera preuve de plus de qualités qu'un tribunal formé d'un juge unique. C'est une chose d'augmenter le personnel d'un tribunal, c'en est une autre d'améliorer son recrutement, et sans relation directe avec la première (9).

(9) Nous livrons à nos lecteurs l'argumentation de M. Ruben de Couder (art. cité), renonçant pour notre part à la trouver concluante.

« La recherche des principes qui dominent le débat par des esprits de force inégale ne laisse pas que d'être toujours profitable. Les hommes les mieux doués ont leurs côtés faibles, les intelligences les plus ouvertes ont leurs lacunes, faiblesse et lacunes irrémédiables lorsque chacun est livré à sa seule inspiration ; mais le moindre concours apporté à ces natures d'élite les relève et les fortifie en leur donnant ce qui leur manque ».

Nous voudrions bien comprendre le mécanisme de cet apport.

L'auteur continue : « Plus même les facultés sont puissantes, plus il y a à redouter de dangers : l'absolu des conceptions, la tendance à une généralisation excessive, la logique du raisonnement juridique se substituant à celle des faits, la théorie dominant la pratique ». C'est bien pour ces motifs que nous demandons au juge d'avoir du bon sens, non du génie. M. Ruben de Couder conclut en ces termes : « La délibération à plusieurs enlevant à chacun quelque chose de son originalité, arrondit tous les angles et ramène les appréciations à un sentiment plus exact de la réalité ». Est-ce bien certain ?

Quant aux partisans de l'unité du juge, voici leur lot : « A cette argumentation qu'est-il opposé ? Des sophismes dont quelques-uns sont poussés jusqu'à l'odieux, des dilemmes qui n'enserrent rien et dont il est facile de briser le cercle ».

Il est bien évident que la combinaison de trois esprits faux ne donnera jamais l'équivalent d'un esprit juste. En fait de science, dix mathématiciens de collège ne valent pas réunis le seul Henri Poincaré, ou — si l'on craint que le fossé qui sépare les premiers du second ne soit le fait du génie — un simple professeur de faculté. Dans toute réunion d'hommes le niveau intellectuel s'établit à un degré inférieur à celui du meilleur. L'adjonction de quelques médiocres à des hommes de mérite ne peut qu'abaisser la valeur du groupe. La réunion de plusieurs hommes de mérite ne peut pas hausser leur valeur globale au dessus de la valeur individuelle la plus élevée. C'est qu'il ne s'agit pas de quantités susceptibles d'être additionnées, mais de qualités, qui, ajoutées les unes aux autres, ne peuvent donner que des moyennes. Si vous en doutez, versez dans un flacon trois parfums de qualités différentes, agitez et dites-nous l'odeur du mélange (10). Il nous

(10) Sur cette question, nous sommes parfaitement d'accord avec M. Ruben de Couder (même article) : « Un seul, dit-on, peut avoir plus de science que trois. Trois médiocres légistes ne feront point un profond jurisconsulte. Sans doute le monde intellectuel n'est pas régi par la science des nombres ; là les fractions ne parviennent jamais à composer des unités ou des entiers. Que l'on prenne telle quantité de demi-savants qu'il plaira, il n'en sortira point un vrai savant. Mais que prouve cette objection ? S'agit-il de fournir des savants ? Non, mais des juges. Le jugement n'est pas nécessairement affaire de science. Il exige des qualités moyennes d'esprit : du bon sens, un coup d'œil sûr, une grande expérience des hommes et des choses, plus d'hésitation que de hardiesse. La science, elle, s'adresse aux facultés maîtresses, elle plane sur

est donc permis de conclure que le système du juge plural peut conduire et conduit souvent à la médiocrité. Impuissant à parer aux insuffisances du recrutement, il ne peut que les aggraver en noyant la valeur trop rare dans la médiocrité trop fréquente.

Aussi bien, les adversaires du juge unique font-

les hauts sommets, elle arrive à l'inconnu autant et plus par l'intuition que par le calcul, et ses découvertes sembleraient à des coups de hasard, si elles n'étaient réservées à ses seuls adeptes.

Un grand jurisconsulte mêlé aux petits incidents de la vie s'y trouvera mal à l'aise. Habitué à construire des hypothèses, à bâtir des systèmes, il se laissera plus d'une fois surprendre par la vérité des faits. Peut-être même ne fera-t-il jamais qu'un juge médiocre tant les aptitudes sont distinctes et les rôles différents.... D'où l'utilité, la nécessité d'esprits moins spéculatifs, plus terre à terre chargés de représenter, auprès de la science, l'expérience et la tradition. D'ailleurs, l'institution du juge unique oblige de faire des choix irréprochables, de ne point se tromper sur la valeur du magistrat. Il ne reste plus cette ressource de corriger ce qui est défectueux par une répartition bien étudiée du personnel qui permet de doter chaque tribunal, là surtout où il y a pénurie de quelque homme de mérite ».

Pendant toute la première partie de son raisonnement, M. Ruben de Couder enfonce une porte ouverte. Nous n'avons jamais réclamé pour juges des savants ni des jurisconsultes dont ce n'est certainement pas la place. Quant aux conclusions auxquelles M. Ruben de Couder croit devoir s'arrêter, on nous permettra de les réfuter d'un mot. Nous ne croyons pas que dans le passé les gardes des Sceaux aient jamais procédé « à des répartitions bien étudiées de personnel » et nous attendons qu'on nous indique les nominations qui ont pu être faites avec le désir « de doter chaque tribunal d'un homme de mérite surtout où il y avait pénurie ». D'ailleurs dire qu'on envoie dans un tribunal un homme de mérite parce qu'on se défie des deux autres juges, n'est-ce pas avouer que l'on désire voir ce magistrat éminent exercer sur ces collègues une influence prépondérante, et n'est-ce pas affecter le mépris du juge unique, tout en ayant recours à lui en secret ?

ils porter leur principale argumentation sur un autre point. Ce qu'ils reprochent à notre système, ce n'est pas tant de supprimer la délibération (ce qui, nous l'avons vu, est inexact), que de rendre impossible la discussion sur le procès entre les juges. C'est là une chose évidente, mais elle est loin d'avoir l'importance que l'on cherche à lui attribuer.

Remarquons tout d'abord, qu'en pratique il est de nombreuses circonstances où il n'y a pas de discussion. C'est ce qui se produit, lorsque l'affaire est claire et que tout le monde est d'accord sur sa solution. Sans même quitter le siège, le président fait un signe à ses assesseurs, ceux-ci approuvent de la tête, et le jugement est rendu sans désenparer. Quelquefois, les juges procèdent à un simulacre de délibération derrière le dossier de leurs fauteuils. Pour les quelques mots qu'ils ont à échanger, ils estiment inutile de suspendre l'audience pour se rendre en chambre du conseil et de perdre un temps précieux. Là encore la discussion, dont font tant état nos adversaires, n'existe pas. Il y a, en réalité, acquiescement des assesseurs à une solution proposée par le président. Que l'on ne s'imagine pas que ce ne sont là que des cas exceptionnels ; ils sont fréquents et très fréquents. Rarement le procès apparaît assez compliqué pour exiger une véritable discussion. Nous verrons plus loin à quels points elle se limite ordinairement ; retenons simplement ici,

que, dans nombre d'affaires, la décision à intervenir se présente avec un caractère suffisant d'évidence pour que les trois juges soient d'accord et qu'il n'y ait pas matière à échange de vues (11).

Il peut se faire en outre que le procès soit de nature à justifier une discussion et que cependant celle-ci n'ait pas lieu. Il arrive quelquefois que l'un des assesseurs soit quelque peu distrait pendant les débats. Ailleurs qu'à la comédie on voit des juges s'endormir derrière des lunettes protectrices ou des codes opportunément disposés sur la table. Une mauvaise digestion est si vite arrivée, d'autant qu'en règle générale les audiences s'ouvrent immédiatement après le déjeuner. En période de chasse, certains juges portent plus d'attention à leur montre qu'aux pièces du dossier. Le train va partir qui doit les emmener vers des garennes prospères. Ils se préoccupent davantage des futurs coups de fusil que des palabres des avocats. Il y a encore bien d'autres causes pour lesquelles les juges ne prêtent pas toujours une attention suffisante aux affaires qui leur

(11) Cf. Bentham (traduction Dumont, op. cit.) « La grande masse des affaires étant de pure routine n'admet aucune diversité d'opinion et n'exige même aucun effort d'attention de la part du juge » (Chapitre X. p. 56). Et plus loin : « Un des membres du corps sous le nom de chef ou de président expédie à lui seul en réalité la majeure partie des causes dans le train des affaires communes : il fait tout, et les autres n'ont qu'à se laisser faire ».

sont soumises (12). Nous ne prétendons pas d'ailleurs généraliser des cas heureusement peu fréquents. Mais il suffit qu'ils se produisent de temps à autre pour que nous ayons à en tenir compte pour nos conclusions. Il en résulte que le système du juge triple est faussé. Le président, qui est bien forcé de suivre les débats puisqu'il les dirige, se trouve seul à posséder sur l'affaire des notions précises, il est fatal que dans ces conditions son avis s'impose à ses assesseurs.

La suppression de la discussion ne résulte pas nécessairement d'une défaillance quelconque des assesseurs. Avec les juges les mieux intentionnés du monde, il peut arriver que sous l'apparence du juge plural fonctionne en réalité un juge unique. Si le président du tribunal se trouve posséder à la fois une personnalité nettement accusée et une compétence professionnelle éprouvée, son autorité sur ses collègues sera quasi absolue. Elle sera encore très forte, si, sans être particulièrement doué sous le rapport de la science juridique, il possède un caractère ferme et une volonté puissante. Un juge plus savant, mais moins énergique, pourra se trouver

(12) L'inattention des juges n'est pas un fléau de notre siècle. Le président Achille de Harlay interpellait en ces termes les conseillers au Parlement de Paris : « Si ces messieurs qui causent ne faisaient pas plus de bruit que ces messieurs qui dorment, cela arrangerait fort ces messieurs qui écoutent ». Cf. sur l'inattention des juges, un article de Coumoul « Du juge unique ». France judiciaire 1880, 1^{re} partie, tome 5, page 16).

sans influence devant ce président. Dans ces deux cas, ce dernier exercera facilement un rôle prépondérant dans la discussion, et la décision, qui paraîtra émaner de trois juges, sera sortie toute entière de son cerveau. C'est là un fait fréquent et très regrettable. Le juge unique, lorsqu'il est institué par la volonté réfléchie du législateur, emporte avec lui certaines garanties pour le justiciable par le fait même de son existence et par les dispositions législatives dont on a pu juger utile de l'entourer. Lorsqu'au contraire l'hypothèse du juge plural, en vue de laquelle les règles légales ont été édictées, se trouve démentie par les faits, on se trouve en présence d'un juge unique qui ne présente aucun des avantages de cette institution, mais qui réunit tous les inconvénients de ce système et tous les défauts du régime théorique de la pluralité. C'est en définitive la plus mauvaise solution du problème judiciaire (13).

(13) Voici la thèse opposée de M. Ruben de Couder (art. cité) : « Sans doute lorsque plusieurs personnes sont appelées à collaborer à une même œuvre, il s'établit une influence directrice prépondérante dans nombre de cas mais non pas dominante au point d'asservir, d'annihiler les volontés rivales. L'absorption des individus par une personnalité supérieure se rencontre surtout dans l'action parce que l'action exige la promptitude de décision, l'unité de vues, l'audace dans la conception, l'énergie indomptable dans la volonté, mais autre est la délibération qui ne s'avance jamais qu'à pas mesurés, obligée qu'elle est de se frayer un chemin à travers les hypothèses et les probabilités. Les exigences de son rôle la rendent timide, hésitante, point tyrannique du tout, elle résout les difficultés, elle ne les supprime pas ». Notre adversaire se borne à nier les faits.

Nous venons de montrer rapidement que la discussion entre les juges était souvent inutile et plus souvent encore inexistante. Indiquons brièvement qu'elle peut être néfaste. Les majorités se trompent parfois, et de ce que deux juges ont décidé de rendre telle ou telle décision, il ne s'ensuit pas qu'ils se soient arrêtés à la bonne solution. Le troisième qui a été mis en minorité est peut-être celui qui avait raison. Il est regrettable qu'un homme de bon sens puisse être annihilé par deux juges qui manquent de pondération ou de jugement. Cette hypothèse est de nature à se réaliser avec le système de la pluralité du juge (14). Le même déplorable résultat peut provenir du fait de haines ou de jalousies personnelles. Il arrive que deux des juges se liguent contre le troisième et prennent constamment position contre lui. Ces querelles mesquines compromettent gravement l'œuvre de la justice. La discussion, qui devrait être le palladium du justiciable, le moyen

(14) M. Ruben de Couder (même article) interprète ce cas d'une façon toute différente. Il semble que pour lui la majorité ait toujours raison : « Quant à l'hypothèse, dit-il, où le mérite se laisse écraser par la médiocrité que prouve-t-elle ? Se réalise-t-elle dans quelques cas exceptionnels ? Elle ne démontre qu'une chose que personne ne conteste, c'est que l'infailibilité n'appartient même pas à l'esprit le plus éclairé dont le jugement sinon la science a pu se trouver en défaut. Se répète-t-elle avec quelque fréquence ? Elle peut faire naître des doutes sur l'étendue du mérite. Peut-être le talent a-t-il été surfait, et en supposant même une supériorité incontestable, l'homme ainsi tenu en échec ne s'est-il pas engagé dans une carrière qui n'est pas tout à fait celle où auraient dû le conduire ses aptitudes ».

suprême d'arriver à la vérité, n'est plus qu'un procédé pour causer des désagréments à un adversaire, pour assouvir contre un ennemi une rancune tenace. Croit-on que ce ne soit là qu'une hypothèse toute gratuite ? N'a-t-on pas déjà constaté des cas analogues ?

Il ne s'agit pas, bien entendu, de faire des généralisations hâtives. Les pratiques que nous dénonçons sont évidemment anormales et peu fréquentes. Mais enfin elles existent et elles constituent des symptômes inquiétants, dont il ne faut pas se désintéresser et dont il ne faut pas sous-estimer de parti pris la gravité (15).

La critique que nous venons de faire du système de la pluralité du juge n'est pas nouvelle, et bien d'autres avant nous s'y sont livrés. Aussi nos adversaires se sont-ils efforcés depuis longtemps déjà de l'affaiblir, afin de défendre leur conception. Lorsque nous citons des exemples de décisions prises sans délibération, on nous répond que ce sont là des faits exceptionnels et que la règle reste la délibération. Lorsque nous prétendons qu'un magistrat peut prendre parfois une prépondérance trop grande au tribunal, et qu'alors c'est le juge unique qui fonctionne sous l'apparence contraire du juge plural, on fait appel à des textes de lois, et on veut nous prou-

(15) MM. Garsonnet et César Bru font en outre remarquer dans leur *Traité* que dans la délibération le plus tenace ou le plus impérieux peut l'emporter sur le plus savant ou le plus expérimenté, qui, laissé à lui-même, rendrait d'excellents jugements.

ver que le législateur a prévu le cas auquel nous faisons allusion, et qu'il y a porté remède. Rien de tout cela n'est exact (16).

Il n'est pas exagéré de dire en effet que sur trois affaires il y en a une en moyenne pour laquelle, en raison de sa simplicité, la délibération est inutile. C'est dire qu'il ne s'agit pas là d'un cas exceptionnel, mais d'une éventualité appelée à se réaliser constamment. Quant aux autres circonstances qui amènent la suppression de la délibération — l'inattention du juge en particulier —, elles sont nombreuses, mais chacune d'entre elles se renouvelle assez peu fréquemment. Il ne faut donc ni s'exagérer leur importance, ni les négliger, car elles sont susceptibles d'influer sur l'administration de la justice. Ceci dit, il est certain qu'il reste un certain nombre de questions pour lesquelles la délibération présente un véritable intérêt et demeure désirable. Les principales ont trait au pouvoir d'appréciation du juge et à sa fonction jurisprudentielle.

En matière correctionnelle, la loi fixe ordinairement pour chaque délit une peine maxima et une peine minima dans la limite desquelles il appartient

(16) Cf. un article de M. Jaubert. *France Judiciaire* 1907. 1^{re} partie, p. 274, au sujet de la proposition Versigny-Bernard : « Nous ne croyons pas... que la part des juges dans les délibérés soit aussi effacée qu'on le prétend ; l'autorité du président, non moins que le souci de leur devoir et de leur formation professionnelle les incitent à fournir une collaboration aussi utile qu'il est en leur pouvoir ». En réalité l'autorité du président a précisément pour résultat de réduire la part de ses assesseurs dans les délibérés.

au juge de prononcer la condamnation. Dans un certain nombre d'affaires civiles, le juge fixe de sa propre autorité, sur conclusions des plaideurs, le montant des dommages-intérêts qu'il croit devoir allouer à telle ou telle partie. Dans ces deux cas la délibération permet de dégager une moyenne. Il est certain que l'institution du juge unique conduira à sa suppression. Est-ce très regrettable? Nous ne le croyons pas. Cette condamnation moyenne est le plus souvent décidée comme sur un coup de dés. Le premier juge dit un chiffre, le second un autre, le président coupe la poire en deux, et c'est ainsi que la décision est arrêtée. Il nous semble que la pondération et le bon sens d'un juge unique éperonné par le sentiment de sa responsabilité vaudraient mieux que cette sorte de loterie à laquelle aucun des trois juges ne s'intéresse au fond.

En ce qui concerne le pouvoir jurisprudentiel des tribunaux, si le juge unique est susceptible d'appliquer la loi et la jurisprudence aussi bien qu'un juge plural, il n'en est pas moins en état d'infériorité par rapport à ce dernier, lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi nouvelle ou de modifier une jurisprudence qui cesse d'être en rapport avec les faits. Il est certain que sur ces deux points la délibération entre plusieurs magistrats est préférable au travail intérieur du juge unique. Il faut apporter à l'élaboration d'une jurisprudence une extrême retenue en raison de ses répercussions sur la vie du

pays (17). Il faut procéder à la confrontation de thèses doctrinales et de principes juridiques, à l'examen du problème dans son ensemble. Une très large discussion est nécessaire qui a pour condition d'être poursuivie dans un corps de magistrats suffisamment nombreux. Faut-il regretter que ce ne puisse être réalisé dans les tribunaux d'arrondissement ? Une délibération de cette nature n'a d'intérêt que si elle se développe entre des magistrats de savoir et d'expérience. C'est la raison pour laquelle plus on s'élève dans la hiérarchie judiciaire, plus s'accroît le nombre de magistrats nécessaire pour rendre une décision. Il semble que plus les juges sont réputés compétents, plus il faut les grouper. Ceux qui s'imaginent pouvoir suppléer à la valeur par le nombre ont le droit de crier au paradoxe, mais nous savons que c'est là une illusion. Si donc on a réuni dans les corps supérieurs de la magistrature — cours d'appel et cour de cassation — un plus grand nombre de magistrats, c'est parce qu'on a eu en vue l'élaboration de la jurisprudence, et qu'on a compris la

(17) Cf. ce que dit à ce sujet Henrion de Pansey (op. cit. Ch. XI) : « Porter un bon jugement sur une loi est peut-être l'opération de l'entendement la plus difficile et la plus compliquée. En effet, cette loi, il faut la considérer dans ses rapports avec le système général de la législation, avec les besoins de la société, avec la situation actuelle des esprits, avec les circonstances dans lesquelles elle a été rendue ; il faut rechercher l'intention du législateur dont elle est l'ouvrage, il faut connaître l'opinion de ses interprètes, enfin il faut savoir la manière dont elle a été appliquée surtout dans les temps voisins de sa promulgation ».

nécessité de réunir à cet effet la valeur et le nombre. Mais il serait vain d'espérer trouver dans chacun de ces chefs-lieux d'arrondissement trois juristes susceptibles de délibérer efficacement sur une pareille question. Réservons donc à nos cours d'appel et surtout à la Cour de Cassation cette tâche délicate. La pratique démontre d'ailleurs qu'il faut un arrêt de la Cour Suprême pour fixer une jurisprudence, et qu'en cette matière les jugements de nos tribunaux d'arrondissement ne font guère autorité. Il n'y a donc pas d'inconvénients à régler l'organisation de ces derniers sans tenir compte des procédés d'élaboration de la jurisprudence.

Reste la question des règles légales qui ont pu être établies pour mettre obstacle à l'emprise d'un juge sur ses collègues.

S'il est exact de dire que le législateur a prévu l'autorité exorbitante qu'un magistrat pourrait exercer sur tout un tribunal, il faut ajouter que les dispositions qu'il a prises pour y parer sont absolument illusoires et complètement inefficaces.

Aux termes de la loi, dans les tribunaux à plusieurs chambres, les magistrats doivent être répartis chaque année entre celles-ci, afin que leur personnel se modifie d'année en année. C'est ce qu'on appelle « le roulement ». Cette pratique a pour résultat d'éviter que ce soit toujours les trois mêmes magistrats qui jugent ensemble, elle peut par conséquent empêcher que l'un des trois juges ne prenne

par l'accoutumance une autorité trop grande sur ses collègues (18). Cette nature pourrait avoir les meilleurs résultats, si elle n'était l'apanage d'une toute-petite minorité de tribunaux. La grande majorité d'entre eux n'est en effet composée que d'une seule chambre, et ne compte que trois juges au siège. Ceux-ci sont bien obligés de rendre la justice perpétuellement ensemble, et il est absolument impossible de réaliser un roulement quelconque.

La seconde mesure édictée par le législateur porte qu'en chambre du conseil le plus jeune des deux assesseurs devra donner son avis le premier, et que le président émettra le sien le dernier, sage disposition qui est inspirée par la crainte que le président ne profite de sa situation pour imposer la solution qu'il croit juste (19). En fait il est bien rare que

(18) Les textes qui régissent actuellement la pratique du roulement sont l'ordonnance du 11 octobre 1820, le décret du 29 mai 1910, et la loi du 28 avril 1919.

Ajoutons que le Second Empire s'est servi du roulement pour des fins politiques. Par le décret du 16 août 1859, il a réservé au Garde des Sceaux le droit d'approuver les dispositions prises dans chaque corps pour le roulement des magistrats, il a eu ainsi la possibilité de composer à son gré les chambres correctionnelles des Cours et tribunaux, lorsque cela présentait un intérêt politique.

Cf. sur ce point Georges Picot, *op. cit.* page 134.

(19) L'origine de cette disposition se trouve dans l'article 14 de l'ordonnance de 1446 ainsi conçu : « Ordonnons que les présidents oient bénignement les opinions des conseillers en faisant le jugement des procès, et ne dient chose pour quoi leur opinion puisse être aperçue, jusqu'à ce que tous les conseillers présents au jugement aient dit leur opinion. sauf toutefois que si par les dits présidents, rapporteurs ou autres, était aperçu qu'aucun des opinants errast en fait, ils l'en pourraient advertir ».

dès le début de la délibération le président n'ait pas laissé percer son opinion, et il est bien tentant pour le plus jeune — magistrat sans expérience — de s'y laisser glisser, comme pour le plus vieux de s'y abandonner par lassitude ou scepticisme. D'ailleurs, si le président a scrupuleusement dissimulé sa conviction personnelle, rien ne l'empêche, lorsque ses deux assesseurs ont conclu dans un sens opposé au sien, de s'efforcer de les endoctriner et de les convaincre. S'il veut s'en donner la peine, il a bien des chances d'arriver à ses fins et de les faire changer d'avis. Ce n'est donc pas dans le code que nous découvrirons les moyens d'assurer au tribunal de trois juges une délibération véritable et sincère.

Les partisans du juge multiple ne se tiennent pas encore pour vaincus dans cette controverse : « Soit ! disent-ils, les faits que vous dénoncez sont dans l'ensemble, exacts, et nous sommes persuadés comme vous qu'ils sont très regrettables. Mais vous auriez tort d'y voir la faillite du système du juge plural. En réalité, ils ne sont que la preuve du fâcheux état d'esprit qui règne chez beaucoup de juges. Vos arguments ne démontrent pas qu'il soit mauvais de faire rendre la justice par trois juges, ils nous obligent seulement à reconnaître que le recrutement de ces juges est insuffisant et qu'il faut chercher des améliorations dans cet ordre d'idées. »

Nous ne sommes pas les derniers à convenir qu'en effet le personnel de la magistrature n'est pas

toujours choisi avec assez de soin, nous sommes de ceux qui pensent que les institutions valent surtout par la qualité des hommes qui les animent ; nous ne nous dissimulons pas que, de quelque côté qu'on l'aborde, la réforme judiciaire aboutit toujours à la question du recrutement des juges ; nous ne ferons pas plus de difficultés pour reconnaître qu'effectivement, les différents cas par nous invoqués contre le juge plural dénotent une très fâcheuse éclipse de la conscience professionnelle chez certains magistrats ; mais nous prétendons qu'il ne s'agit pas en l'espèce de moraliser sur la faillibilité humaine et les imperfections des juges. Il s'agit simplement d'aménager du mieux possible une institution en tenant compte de la nature humaine. Nous affirmons précisément que le système du juge triple repose non sur la réalité, mais sur des utopies, qu'il exige pour son bon fonctionnement des hommes supérieurs à la moyenne (20) et qu'en réalité, le remède aux défauts de notre organisation actuelle réside dans l'institution du juge unique.

En définitive, si la délibération n'a pas lieu lorsqu'elle aurait sa raison d'être, si certains juges ne suivent pas les débats avec toute l'attention désirable, c'est qu'aucun des membres du tribunal ne se

(20) On trouvera l'opinion inverse — sans preuve d'ailleurs — dans un article de M. Salluci — « Le juge unique » (en italien) paru dans la revue « Archivio Giuridico » tome XXV page 497 — (1880).

sont personnellement intéressé à la solution des litiges. Le tribunal de trois juges possède l'état d'esprit de toute collectivité. La responsabilité est diluée entre ses membres. Ceux-ci tendent à se décharger mutuellement de leur mission les uns sur les autres. Deux juges sur trois, sont condamnés à l'inaction. De la passivité à laquelle ils sont réduits, ils glissent facilement à l'inertie et à la paresse. Nous avons déjà fait mention de ce phénomène à propos de la délibération collective et nous n'y reviendrons pas. Dans le système actuel, le seul personnage directement affecté par le procès qui se plaide devant lui, c'est le président, parce qu'il dirige les débats et qu'il devra rédiger le jugement. Aussi est-il le seul à l'audience à conserver dans tous les cas le sentiment de sa responsabilité et à apporter à l'examen des affaires une attention soutenue (21). Il pourrait cependant faire fond sur ses deux assesseurs, et nourrir l'arrière-pensée que ceux-ci pourraient le secourir, s'il venait à commettre un oubli, ou s'il avait un ins-

(21) Cf. Léonce Comte — De la réforme judiciaire — France judiciaire 1910. 1^{re} partie, page 275.

« Les juges ont tous entendu les plaidoiries et peuvent se former une opinion d'impression. C'est sur cette impression que le président leur demande leur avis... Heureusement pour les justiciables, les tribunaux ne s'en tiennent pas à l'audition de la plaidoirie... Il est nécessaire que le dossier, dont la plaidoirie n'est qu'un commentaire, soit examiné ; et en effet il l'est, mais il ne l'est que par le président qui détient le dossier et peut seul se rendre un compte exact de l'affaire. Enfin le président rédige seul le jugement ».

tant de distraction : le juge unique n'aura même pas cette ressource.

Par définition, le juge unique jugera seul sans assesseurs ; seul, il dirigera les débats, délibérera et rendra le jugement, il saura ne devoir compter que sur lui-même pour l'accomplissement de sa tâche. La décision qu'il prendra, émanera visiblement de lui, et il ne pourra pas la désavouer comme les juges actuels qui peuvent trouver dans le secret des délibérations un moyen commode pour échapper à leur responsabilité et aux conséquences de leur légèreté. « Couronne ou carcan » a-t-on dit (22), la sentence restera attachée au juge. Il paraît à peu près impossible dans ces conditions, que ce dernier ne prenne pas toutes les précautions nécessaires pour éviter une erreur qui ne lui serait pas moins préjudiciable qu'au plaideur (23). Celui-ci ne pourra craindre ni sa mauvaise volonté, ni son inconscience. Seule son insuffisance professionnelle pourrait constituer un danger, mais il sera facile de la démasquer.

*
* *

Par l'analyse de la délibération en général, puis du délibéré judiciaire, nous avons établi qu'un juge unique pouvait parfaitement délibérer sur les affai-

(22) Bentham — op. cit. Chapitre X page 53.

(23) M. Salucci (art. cité) prétend cependant que le juge unique sera autant qu'un collège de juges sujet à l'inattention et à la négligence.

res portées devant lui. En précisant les qualités indispensables au magistrat, nous avons constaté que la pluralité du juge n'était pas un procédé efficace pour assurer aux justiciables des tribunaux compétents. Nous avons démontré ensuite que, si l'institution du juge unique entraînait la suppression de la discussion entre les juges, cette conséquence ne présentait aucun inconvénient pour les tribunaux d'arrondissement, que ce ne serait dans la grande majorité des cas que la consécration d'un état de fait, qu'en effet les discussions n'étaient souvent d'aucune utilité, qu'en fait elles étaient fréquemment supprimées, qu'elles pouvaient même être néfastes. Enfin, nous avons indiqué que le système du juge plural favorisait chez le juge l'inertie et la paresse, et nous avons opposé le remède au mal dans l'institution du juge unique.

Déjà, il nous semble avoir dissipé bien des équivoques, et réfuté bien des objections sans fondement. La thèse du juge unique nous paraît sortir fortifiée de ces études. Elle n'est plus un pis-aller qu'un pays appauvri accepte faute de mieux, elle prend l'aspect d'un système rationnel qui se justifie de lui même, et qui paraît propre à assurer à la nation la justice qu'elle exige. Mais quel que fût notre désir de ne bâtir que sur la réalité, nous avons dû demeurer dans le domaine de la théorie. Abordons maintenant le terrain des faits. Il y a en France quelques juridictions qui fonctionnent suivant la for-

mule de l'unité du juge. Procédons à leur examen, peut-être y découvrirons-nous les signes révélateurs de ce que donnera l'application de ce principe dans les tribunaux d'arrondissement.

CHAPITRE III

LES EXEMPLES DE JUGES UNIQUES EN FRANCE

Il y a en France trois magistrats auxquels la loi a donné la faculté de prendre des décisions seuls, sans le concours d'assesseurs; ces trois magistrats, ce sont le juge d'instruction, le juge des référés et le juge de paix.

Du premier, nous ne dirons que peu de choses, la nature spéciale de ses attributions ne nous permettant guère de rapprochements utiles. Nous nous étendrons davantage sur le juge des référés, et surtout sur le juge de paix pour lequel nous avons recueilli des données statistiques intéressantes. Enfin, nous terminerons ce chapitre par quelques explications sur le juge rapporteur du tribunal de commerce, dont l'examen nous paraît susceptible d'éclaircir quelque peu notre sujet.

1. *Le Juge d'Instruction.*

Officier de police judiciaire, le juge d'instruction est avant tout un enquêteur. Saisi d'une affaire

par la poursuite du ministère public, il doit prendre toutes mesures utiles à la manifestation de la vérité et à la répression de l'infraction commise, constater la matérialité des faits qui justifient la poursuite, recueillir et vérifier les indices de la culpabilité ou de l'innocence des inculpés. En second lieu, lorsqu'il est arrivé aux termes de son instruction, il doit apprécier si les charges pesant sur l'inculpé sont suffisantes pour justifier sa mise en jugement, dégager le caractère juridique des faits qui lui sont reprochés et désigner la juridiction compétente pour connaître de l'affaire (1).

La Révolution avait partagé ces différentes fonctions entre un jury d'accusation qui devait dire s'il existait des charges suffisantes contre l'inculpé pour qu'il fût mis en jugement, mais qui, ne comprenant pas bien ce qu'on lui demandait, s'obstinait à trancher l'affaire au fond, et un magistrat, nommé directeur du jury, que de multiples prescriptions gênaient dans sa mission. La loi du 20 avril 1810 mit fin à ce système et rétablit un juge d'instruction, mais, jusqu'à la loi du 17 juillet 1856, la décision renvoyant l'inculpé devant la juridiction compétente émanait du tribunal siégeant en chambre de conseil. Cette règle fut abolie en 1856 parce qu'on s'aperçut qu'en fait la décision était l'œuvre

(1) Cf. « Le juge d'instruction » par X... *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1902, tome XVIII, page 193.

du juge d'instruction, seul magistrat du tribunal au courant de l'affaire.

Nous avons fait des constatations analogues à propos d'autres décisions judiciaires, en apparence rendues par trois juges, en fait inspirées par un seul d'entre eux; mais, tandis que, pour le cas spécial de l'instruction on a consenti à mettre les règles légales d'accord avec les réalités, dans les autres circonstances que nous avons signalées plus haut on a cru devoir maintenir la règle de la pluralité des juges. Cependant n'aurait-on pas dû donner des solutions semblables à des problèmes identiques ?

2. *Le Juge des référés.*

La justice n'est jamais très rapide, nous l'avons vu, et les complications de la procédure retardent encore la solution des litiges. Il y a cependant des cas où il est de l'intérêt de tous les plaideurs, qu'interviennent dans un délai très bref des décisions provisoires, qui d'ailleurs ne toucheront pas au fond de l'affaire. On a été amené à prévoir pour ce genre d'affaires une procédure spéciale plus prompte et plus simple, et à en conférer l'examen à un juge unique qui est, en principe, le président du tribunal civil ou, à son défaut, un juge délégué par lui. La nécessité d'aller vite, le caractère préparatoire des décisions, qui ne donnent pas aux litiges leurs solu-

tions définitives, et qui sont par suite d'une moindre importance, ont conduit le législateur à préférer un juge unique au collège habituel de trois juges, plus lent, puisqu'il est obligé de délibérer. Le législateur a donc cru instituer un juge de qualité inférieure.

A la différence de l'Edit de 1685 sur l'organisation du Châtelet, l'article 806 du Code de Procédure Civile, qui règle cette matière, n'énumère pas les cas donnant lieu à référés, il s'en remet au juge du soin de déterminer les affaires dont l'urgence justifie l'emploi de cette procédure exceptionnelle. Cependant certains textes indiquent des hypothèses spéciales où la pratique du référé est expressément admise.

Tel quel, l'usage du référé n'a cessé de se développer, particulièrement dans les tribunaux encombrés et surtout à Paris, manifestant ainsi qu'il répondait aux besoins des justiciables et qu'il donnait satisfaction à leurs exigences. A vrai dire, le juge des référés n'est pas habituellement dans de très bonnes conditions pour rendre des décisions équitables. Nous pensions surtout à Paris où ce malheureux magistrat n'a pas cinq minutes pour se faire une opinion sur les affaires qui lui sont soumises. Il est obligé de trancher au pied levé des questions parfois délicates. Le bon sens et la science de nos magistrats ont cependant triomphé de ces difficultés. Les plaideurs et les hommes de loi ne paraissent pas

mécontents de cette juridiction. L'abondante littérature qui a trait à nos institutions judiciaires, ne contient pas de critiques contre le référé. On demande parfois son extension, mais jamais sa suppression (2). C'est la meilleure preuve qu'il rend quotidiennement de grands services, et qu'en l'espèce, le juge unique n'a pas donné de mauvais résultats (3).

Un autre fait vient confirmer cette constatation. Les appels de référés sont extrêmement rares. Sans doute convient-il de remarquer que le caractère d'urgence de la décision n'est guère conciliable avec les lenteurs inhérentes à l'appel, que le caractère préparatoire du jugement permet à la partie perdante de s'en accommoder, puisqu'elle a la certitude que l'affaire sera l'objet d'un nouvel examen au fond; mais il n'est tout de même pas interdit de voir dans le petit nombre d'appels formés contre les jugements de référés l'indice que ces décisions obtiennent l'adhésion des parties en cause, parce qu'elles leur apparaissent comme justes et équitables. Il eut été intéressant d'apporter ici des chiffres, d'évaluer exactement le nombre des appels

(2) Le projet Cruppi (7 novembre 1911. J. O. Doc. parl. Chambre 1912 annexe 1272, page 40) et le projet Viviani (23 décembre 1915; J. O. Doc. parl. Chambre 1916, annexe 1606 page 70), envisagent l'extension du référé en proposant que le juge des référés puisse statuer sur le fond toutes les fois que les deux parties seront d'accord pour le lui demander.

(3) Cf. également de Neufville, *France Judiciaire* 1892, 1^{re} partie, page 194.

formés et de préciser leurs résultats. Ceux-ci sont malheureusement confondus dans les statistiques officielles avec les appels des jugements de toute espèce rendus par les tribunaux d'arrondissement. Il est donc impossible d'apporter des précisions sur ce sujet; mais personne ne nous démentira, si nous affirmons que le juge des référés — juge unique — a justifié la confiance du législateur et a dépassé son attente (4).

3. *Le Juge de paix.*

Dans l'ancien régime finissant, les critiques formulées contre les institutions judiciaires de la Monarchie allaient croissant. L'enchevêtrement des compétences, la multiplication excessive des juridictions, la longueur des procès, la complication de la procédure, tels étaient les principaux griefs des justiciables. Dans ce domaine, comme partout ailleurs, les Constituants apportèrent un grand souci de clarté et de simplification, et par le décret des 16-24 août 1790 mirent sur pied une organisation entièrement nouvelle.

L'innovation la plus curieuse, et qui devait

(4) Cf. projet Viviani : « Le juge des référés est un juge unique et c'est la juridiction qui lui est attribuée, qui peut être considérée par l'extension qu'elle s'est justement donnée à elle-même comme le berceau de la présente réforme. »

Le référé a donné de si bons résultats dans les affaires civiles, qu'une loi du 11 mars 1924 l'a institué en matière commerciale.

être aussi la plus durable, fut la création dans chaque canton d'un tribunal de paix composé d'un juge et de deux prudhommes assesseurs. Le juge était élu par les citoyens actifs du canton réunis en assemblée primaire; il devait être choisi parmi les citoyens éligibles aux administrations de district et de département et âgés de 30 ans. Dans chaque commune, les citoyens actifs élaient au scrutin de liste quatre d'entre eux comme assesseurs. Juges et assesseurs étaient élus pour deux ans et rééligibles.

Ce tribunal de paix avait reçu quelques attributions judiciaires, il devait connaître dans des limites assez étroites des actions personnelles et mobilières, des litiges entre voyageurs, hôteliers et voituriers, entre patrons et salariés, des contestations à propos de bornages et de récoltes etc... Mais ce n'était pas là aux yeux des Constituants ses attributions essentielles : il devait être avant tout un organe de conciliation et de pacification, ayant pour mission d'empêcher la naissance des procès, plutôt que de leur donner une solution. Débarrassé de toutes les formes de la procédure, éloigné de tout esprit de chicane, il devait rétablir la concorde dans les familles par des décisions inspirées de la seule raison et fondées sur l'équité naturelle. Le juge de paix devait se considérer « comme un père au milieu de ses enfants ». Sa mission principale, qu'il agît comme juge ou comme conciliateur, devait être toujours d'apaiser les querelles et de réconcilier les adversaires. A cet

effet, on lui laissait toute latitude dans le choix des moyens, on l'invitait à ne pas s'occuper des textes législatifs, à fuir tout esprit juridique, et à s'en tenir aux solutions du bon sens. Il présentait en définitive le caractère d'un arbitre désigné par la loi plutôt que celui d'un juge chargé d'assurer l'exécution des lois.

C'était là une conception originale et nouvelle, sans précédent dans notre histoire, sans analogies autres que de pure forme avec les institutions étrangères.

La pratique révéla tout de suite les défauts du système adopté par les Constituants et fit apparaître en particulier tous les inconvénients de la pluralité des juges. On recrutait difficilement les assesseurs dont les fonctions gratuites n'attiraient que peu de personnes et ils étaient souvent inférieurs à leur tâche. La plupart du temps, le juge de paix leur imposait sa volonté, ce qui lui était d'autant plus facile qu'il pouvait composer son tribunal à son gré, puisqu'il trouvait dans chaque municipalité quatre élus entre lesquels il pouvait choisir ses deux assesseurs. Lorsque, par hasard, ces derniers lui tenaient tête, il était rare que ce fût au profit de la justice. Passifs, incapables ou dangereux, les assesseurs devaient être supprimés. C'est ce que fit la loi du 29 Ventôse an IX (20 mars 1801) qui les remplaça par deux suppléants élus. Le juge de paix fut désormais un juge unique.

L'élection ne tarda pas à disparaître des justices de paix (5). Sous le Consulat, les électeurs durent se borner à proposer deux candidats au choix du Premier Consul. La Charte de 1814 abolit ce dernier vestige du suffrage populaire, et décida que les juges de paix et leurs suppléants seraient nommés par le chef du pouvoir exécutif. Les seules conditions exigées de ces magistrats furent la qualité de Français, la jouissance des droits civils et politiques et l'âge de trente ans. Ils étaient nommés à vie et amovibles.

Entre temps les attributions des juges de paix avaient été étendues. Devant les déboires qu'avait donnés la juridiction municipale organisée par le décret des 16-24 août 1790, la Constitution du 5 Frimaire an VIII et le Code du 3 Brumaire an IV confièrent aux juges de paix la répression d'un certain nombre de petites infractions. Le Code de 1808 maintint ces dispositions. Le pouvoir de juridiction des maires tomba peu à peu en désuétude, et finit par être supprimé par la loi du 27 janvier 1873. Les justices de paix sous le nom de tribunaux de simple police se virent ainsi attribuer la répression de toutes les contraventions. Au civil, la loi du 25 mai 1838 développa et précisa la compétence des juges de paix (6).

(5) Sur les mauvais résultats de l'élection dans les justices de paix v. G. Picot (op. cit.) page 36.

(6) On trouvera un historique des justices de paix dans G. Picot (op. cit.), page 244.

Ainsi, après les premières hésitations du début, le juge de paix se trouvait investi d'une triple mission : dénouer pacifiquement les conflits, trancher des litiges de faible importance, réprimer les contraventions. Cependant la conception que s'étaient faite de son rôle les Constituants continuait à dominer au moins en théorie. Il demeurait entendu que le juge de paix n'avait pas à se préoccuper du droit, qu'il jugeait en équité sans se soucier des textes législatifs et sous la seule inspiration de sa conscience. De là, la règle longtemps en vigueur que la Cour de Cassation ne pouvait annuler ses décisions que pour excès de pouvoir, jamais pour violation de la loi (7). Dès lors, il est clair qu'on ne demandait à ce magistrat que de faire preuve de bon sens et de

(7) « Trois textes ont successivement réglé la matière du recours en cassation contre les jugements rendus par les juges de paix en matière civile et en dernier ressort : la loi du 27 novembre 1790 l'interdisait d'une manière absolue (art. 4, Jur. Gén., V^e Cassation, p. 22, note 1). La loi du 27 ventôse an VIII l'autorisa, mais seulement pour cause d'incompétence ou excès de pouvoir (art. 77, Jur. Gén., eod. V^e, p. 33, note 3). Enfin la loi du 25 mai 1838 (Jur. Gén. V^e Compétence Civile des tribunaux de paix p. 110, note 1) sur les justices de paix, distingue l'incompétence et l'excès de pouvoir. L'art. 14 permet l'appel sur les questions de compétence; l'art. 15 dispose que les jugements rendus par les juges de paix ne pourront être attaqués par la voie du recours en cassation que pour excès de pouvoir». Extrait du rapport de M. Boivin-Champeaux, sur la proposition de loi déposée par M. Marin, le 12 juin 1914, tendant à admettre le recours en cassation contre les décisions des juges de paix pour violation de la loi (J. O. Doc. parl. Sénat 1915, annexe 400, page 303 § 1^{er}). Cette proposition est devenue la loi du 22 décembre 1915.

bonne volonté, on craignait par dessus tout qu'il ne fût un juriste, et que les connaissances juridiques qu'il eût pu acquérir ne vinssent obscurcir en lui les clartés naturelles de la raison. Il apparaissait donc naturel et logique d'opérer le recrutement des juges de paix dans un milieu étranger à la science du droit et à la pratique des affaires (8).

En fait, les choses allaient autrement; du jour où le juge de paix avait été chargé de réprimer les contraventions, il avait été contraint d'appliquer des textes réglementaires, et donc forcé de les connaître. L'extension de sa compétence au civil le mit en face de cas trop compliqués ou trop graves pour être résolus par la fantaisie de son opinion personnelle, et fatalement il lui avait fallu recourir aux notions essentielles du droit pour limiter un arbitraire qui lui pesait, le laissant irrésolu devant les solutions possibles du litige; il avait été amené à rechercher dans le droit et la législation, une norme qui justifîât à ses yeux et aux regards des plaideurs sa décision.

On comprit alors qu'il n'était pas inutile à un juge de paix de connaître les principes du droit, et que les justiciables n'auraient peut-être pas à se plaindre, s'ils étaient jugés selon la loi plutôt que

(8) Sur la conception que les Constituants se sont faite du juge de paix, voir Maestracci : « Le juge de paix, sa situation. Une réforme nécessaire. » *Revue Politique et Parlementaire*, 1902, tome XXXI, page 539.

suivant l'équité (9). Aussi, lorsque la loi du 12 juillet 1905 vint encore étendre les attributions judiciaires des juges de paix, elle édicta en même temps des règles plus sévères pour leur recrutement.

Désormais, ne purent être nommés juges de paix, que les Français âgés de trente ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, et justifiant de l'exercice de fonctions publiques, ou d'un stage au barreau, chez un avoué ou un notaire pendant un laps de temps variant de deux ans pour les licenciés en droit à dix ans pour les candidats dépourvus de diplômes.

C'était là une réforme capitale pour l'avenir des justices de paix. Cependant un nouveau danger les menaça : on put craindre un moment qu'elles ne devinssent le refuge des anciens maires, adjoints et conseillers généraux victimes d'échecs électoraux. Pour parer à ce péril, la loi du 14 juin 1918, maintenant et complétant les dispositions de la loi de 1905, imposa aux candidats l'obligation de passer un examen d'aptitude professionnelle. Elle décida que, tous les ans, un arrêté ministériel constituerait dans le ressort de chaque cour d'appel une commission d'examen comprenant un président de chambre

(9) Il est à noter que la Cour de Cassation s'est déclaré hostile à faire du juge de paix un juriste. Voici à ce sujet « le Droit » 22 août 1848. « Observations de la Cour de Cassation sur la réforme projetée. ». En sens inverse, M. Loubat : « Les Juges Modernes » *Revue Politique et Parlementaire*, 1912, tome 72, page 255.

ou un conseiller, un avocat général, un président ou un juge de tribunal civil et un juge de paix. Elle abaissa à 27 ans l'âge minimum des candidats et fixa l'âge de la retraite à 75 ans, enfin elle organisa un tableau d'avancement (10).

(10) Aux termes de la loi du 12 juillet 1905, modifiée par les lois du 14 juin 1918 et du 14 avril 1924, peuvent seuls être nommés juges de paix :

(a) Les anciens juges de paix.

(b) Les licenciés en droit, justifiant ou d'un stage de deux ans au moins, soit près d'un barreau, soit dans une étude de notaire ou d'avoué, ou de l'exercice pendant deux ans de fonctions publiques.

(c) Ceux qui auront obtenu le diplôme de bachelier en droit ou le brevet de capacité organisé par le décret du 14 février 1905, et qui justifieront en outre d'un stage de trois années au moins dans une étude de notaire ou d'avoué, ou de l'exercice pendant trois ans de fonctions publiques.

(d) Ceux qui, à défaut de licence en droit, auront obtenu le certificat de capacité prévu par l'article 12 de la loi du 22 Ventôse, an XIII, et qui en outre auront été pendant cinq ans : notaires, avoués, greffiers près les cours d'appel ou les tribunaux civils, de commerce ou de paix, receveurs ou fonctionnaires d'un ordre au moins égal dans l'administration de l'enregistrement, pendant dix ans conseillers prudhommes pouvant justifier de trois ans de fonctions comme présidents ou vice-présidents.

(e) Les candidats dépourvus de tout diplôme qui auront exercé pendant dix ans les fonctions de maires, adjoints ou conseillers généraux, membres des tribunaux de commerce, suppléants de justice de paix, conseillers de préfecture, notaires, greffiers près les cours d'appel ou les tribunaux civils, de commerce ou de paix, receveurs ou fonctionnaires d'un ordre au moins égal dans l'administration de l'enregistrement, ceux qui auront été également pendant dix ans huissiers, commis-greffiers près les cours d'appel ou les tribunaux civils; clercs d'avoué ou de notaire pouvant justifier de cinq ans d'exercice comme premiers clercs dans une étude d'avoué ou de notaire de chef-lieu d'arrondissement (art. 19 de la loi du 12 juillet 1905, modifié).

Tous ces postulants, à l'exception de ceux qui appartiennent

Depuis, aucun texte nouveau n'est venu modifier cette organisation.

Il n'était pas inutile de retracer avec quelques détails l'évolution de nos justices de paix. Certains paraissent craindre, en effet, que le juge unique ne soit porté à trancher les litiges selon son humeur passagère et sa fantaisie du moment. Ils voient disparaître avec la pluralité des juges un élément pondérateur qui leur paraît nécessaire, et s'imaginent que l'avènement du juge unique sera celui de l'arbitraire. L'histoire des justices de paix ne laisse pas d'être instructive à cet égard, et elle nous paraît propre à dissiper ces craintes. Le législateur avait voulu faire du juge de paix un arbitre qui déciderait selon sa conviction personnelle, en toute liberté, c'est-à-dire avec un parfait arbitraire; il avait organisé le recrutement de ce juge unique de façon à ce qu'il ne possédât aucune de ces notions juri-

nent ou ont appartenu à la magistrature des Cours et Tribunaux civils, ou qui pourraient y être nommés directement, et des anciens juges de paix, ainsi que les chefs et sous-chefs de bureau de l'administration centrale du ministère de la Justice comptant vingt ans de service et possédant la licence ou la capacité en droit, sont astreints à l'examen professionnel prévu par la loi du 14 juin (art. unique de la loi du 14 avril 1924, modifiant les textes antérieurs).

Enfin, nul ne peut être nommé juge de paix, ni le demeurer dans le département où il exerce ou sollicite, aura exercé ou sollicité depuis moins de deux ans une fonction publique élective. Les anciens notaires, avoués, huissiers, greffiers, ou commis-greffiers ne peuvent être nommés ni dans la ville ni dans le canton où ils ont exercé (art. 20, modifié de la loi du 12 juillet 1905).

diques susceptibles de limiter sa liberté. Tout semblait conjugué pour que, sous le couvert flatteur de l'équité, le juge donnât libre carrière à ses conceptions personnelles de la justice, et voici que par une évolution imprévue, mais fatale, l'équité recule petit à petit devant le droit et que le juge de paix se donne lui-même des entraves. Les justices de paix perdent progressivement leur caractère de tribunaux de famille, où l'on s'arrange à l'amiable sous l'œil paternel d'un arbitre; elles paraissent appelées à devenir de véritables tribunaux où la justice sera rendue à chacun, suivant la rigueur des lois. Le législateur lui-même s'oriente de ce côté, et la loi du 22 décembre 1915 est venue autoriser le recours en cassation contre les décisions de justice de paix pour violation de la loi. C'est la reconnaissance formelle de l'état de fait que nous venons de définir. Le juge de paix ne doit plus se déterminer selon sa conscience mais selon la loi (11).

(11) Voici le texte de la loi du 22 décembre 1915 :

Article unique. — L'article 15 de la loi du 25 mai 1838 est ainsi modifié : « Les jugements rendus par les juges de paix pourront être attaqués par la voie du recours en cassation pour excès de pouvoir et pour violation de la loi. — Sont réduits de moitié l'amende et les divers droits fixés d'enregistrement auxquels sont actuellement assujettis, en cas de pourvoi contre les jugements rendus par les juges de paix, le premier acte de recours, ainsi que tous les actes de la procédure devant la Cour de Cassation et les arrêts rendus par cette cour. — Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. » (J. O. 24 décembre 1915).

M. Boivin-Champeaux expose en ces termes les raisons qui justifient l'adoption de ce nouveau texte : « Aux yeux de

Les études, et le stage qu'on exige maintenant des candidats aux justices de paix ne peuvent que précipiter cette évolution, qui, si elle n'est encore qu'amorcée, n'en prouve pas moins surabondamment que les juges uniques ne sont pas portés par leur nature même à l'arbitraire et à la fantaisie.

la Constituante, le juge de paix est, avant tout, un conciliateur. Le pouvoir juridictionnel ne lui est concédé qu'à regret (v. les séances de la Constituante des 29 et 30 mars 1790. *Moniteur Universel*, p. 369 et 493). Il n'en est investi qu'à titre tout à fait exceptionnel pour des causes très simples, d'un intérêt minime (50 francs en dernier ressort) et dont la solution doit être cherchée bien plutôt dans les usages locaux que dans le texte des lois. C'est un magistrat patriarcal. Même dans ses sentences, il doit concilier bien plutôt que juger. Qu'il soit un homme de bien habitué à la vie des champs (la vie économique est alors essentiellement rurale), c'est tout ce qu'on exige de lui. Mais point n'est besoin de longs développements pour établir que la conception du juge patriarcal est aujourd'hui définitivement périmée. » La compétence des juges de paix a été considérablement élargie. « ... Il ne s'agit donc plus de ces choses de fait dont parlait Thouret, où l'équité suffit à guider le juge. Souvent la solution du litige reposera sur des textes complexes dans l'interprétation desquels le magistrat, quelque bien intentionné qu'il soit, peut errer grossièrement. Aucune preuve plus décisive ne peut être donnée de cette transformation complète de la juridiction cantonale que les efforts tentés depuis de longues années pour exiger des juges de paix des garanties sérieuses de capacité juridique. L'homme des champs de 1790 est devenu un véritable juge dont la compétence est triplée et s'applique aux matières les plus délicates et les plus diverses. Le droit à l'arbitraire ne se comprend donc plus. » Le système ancien dans lequel « la loi commande à tous sauf au juge de paix... magistrat placé au-dessus de la loi, qu'il peut impunément violer... seul de tous les Français » à pouvoir « se mettre en contradiction avec la loi française » ce système constituait une anomalie à laquelle mit fin la loi du 22 décembre 1915 (Rapport cité).

Ce remarquable rapport définit donc l'évolution des justices de paix dans des termes très voisins de ceux que nous avons utilisés au texte.

Il nous reste maintenant à examiner la façon dont les juges de paix s'acquittent de leurs fonctions. Précisons tout d'abord leurs attributions. Le tribunal de simple police est compétent pour juger toutes les infractions punies par la loi d'une amende de 1 à 15 fr. (12) ou d'un emprisonnement de 1 à 5 jours. Au civil, le juge de paix connaît des actions personnelles et mobilières en dernier ressort jusqu'à 300 francs, à charge d'appel jusqu'à 600 francs ; des contestations entre voyageurs, hôteliers et voituriers, en dernier ressort jusqu'à 300 francs et à charge d'appel jusqu'au taux de la compétence en dernier ressort des tribunaux d'arrondissement ; des contestations relatives au louage de services, aux engagements de travail, aux dommages causés aux champs, et aux récoltes, à l'élagage des arbres, au curage des fossés, aux diffamations, injures et voies de fait en dernier ressort jusqu'à 300 francs et à charge d'appel quel que soit l'intérêt du litige, enfin à charge d'appel seulement des conflits relatifs aux pensions alimentaires, entreprises sur cours d'eau et bornage, et des actions possessoires.

(12) L'art. 41 de la loi du 22 mars 1924, instituant le double décime, décide que les amendes seront désormais majorées de 30 décimes. Les majorations antérieures (notamment deux décimes et demi qui dataient de 1873) sont supprimées. Un individu condamné à 15 francs d'amende, doit donc payer 60 francs.

Les nombreuses propositions (13), qui ont été présentées ces dernières années pour étendre la compétence des juges de paix, nous sont déjà un gage certain que ces magistrats se sont acquittés de leur mission à la satisfaction de tous. Mais il est possible de se rendre un compte plus exact de la façon dont ils ont rendu la justice, en examinant les statistiques officielles. S'il est impossible d'apprécier la valeur des décisions rendues, lorsqu'elles ne sont pas susceptibles d'appel, il en va tout autrement dans le cas contraire. En effet, en prenant les choses dans leur ensemble, on peut dire qu'un justiciable, en renonçant au droit dont il dispose de faire appel d'une décision qui le condamne, reconnaît à cette

(13) Voir notamment :

« La magistrature française, son maintien ou sa ruine », par Philouze, *France Judiciaire* 1881, tome VI, page 230 (première partie).

« Les vices de notre organisation judiciaire » par un anonyme. *France Judiciaire* 1888, tome XII (première partie). Cet article étudie le rapport de M. Gomot sur le budget de la justice pour 1889.

« De la réforme judiciaire et d'un nouveau moyen de conciliation » par de Neufville. *France Judiciaire* 1891, tome XV (première partie).

« De la magistrature française et des réformes qu'il convient d'apporter à son organisation », par E. Gues, *Revue critique de législation et de Jurisprudence* 1870, tome XXXVII, page 289 (déjà cité).

Le projet Martin-Feuillée (2 février 1882, *J. O. Doc. parl. Chambre*, mars 1882, annexe 447, page 389) prévoyait l'extension de la compétence des juges de paix. M. Cruppi dans son rapport sur le budget de la justice 1904 proposait également cette réforme (voir un extrait de ce rapport, dans la *France Judiciaire* 1903, page 361, première partie).

Elle a été partiellement réalisée par la loi du 12 juillet 1905.

dernière un caractère suffisant de justice. En second lieu, il faut présumer les juges du second degré mieux informés que ceux du premier degré. Une décision de ceux-ci confirmée par ceux-là doit donc être tenue pour exacte. En combinant ces deux postulats, on arrive à la formule suivante : une juridiction rend d'autant mieux la justice que les justiciables font plus rarement appel de ses décisions, et que, lorsque ce fait se produit, les juges supérieurs confirment plus souvent les jugements attaqués.

Il était particulièrement important pour notre sujet de comparer à ce double point de vue les résultats obtenus par une juridiction à juge unique comme les justices de paix, et ceux fournis par une juridiction collégiale comme les tribunaux d'arrondissement. C'est ce que nous avons fait dans les quatre tableaux qui suivent. Chacun d'entre eux donne les données statistiques relatives à chacune des juridictions considérées. On remarquera que les documents officiels ne donnent aucun renseignement sur le cours de la justice durant la période 1914 à 1918 inclus (14).

(14) Les comptes généraux de l'administration de la justice en France n'ont été publiés que jusqu'à 1919. Nous devons à l'obligeance de M. Brancher, sous-chef du bureau des affaires criminelles au ministère de la Justice, détaché au bureau de la statistique, d'avoir pu utiliser les renseignements recueillis par la Chancellerie pour les années 1920 et 1921, et non encore publiés. Les données relatives à l'année 1921 sont d'ailleurs incomplètes. Nous tenons à renouveler ici à M. Brancher, nos bien vifs remerciements.

TABLEAU I. — *Tribunaux d'arrondissement statuant en matière civile.* (Comptes généraux de l'administration de la justice civile et commerciale. Tableaux XI et VI.)

ANNÉES	Jugements contra- dictoires en 1 ^{er} ressort				Restant à juger au 31 déc.		CONFIRMATIONS		INFIRMATIONS	
	APPELS FORMÉS		Trans- sigés	31 déc.	Nomb.	0/0	Nomb.	0/0		
	Nombres	0/0								
1902 ..	54.591	17.287	31,66	1.544	6.490	6.126	66	3.127	33	
1903 ..	53.730	17.087	31,8	1.583	6.331	6.156	67,1	3.017	32,9	
1904 ..	53.941	17.321	32,11	1.489	6.887	5.966	66,7	2.979	33,3	
1905 ..	54.141	17.505	32,33	1.432	7.114	5.987	66,8	2.972	33,2	
1906 ..	52.854	17.507	32,74	1.876	6.715	6.169	69,17	2.749	30,83	
1907 ..	55.032	17.406	31,62	1.667	6.951	6.025	68,55	2.763	31,45	
1908 ..	57.520	18.169	31,58	1.556	7.537	6.306	69,32	2.790	30,78	
1909 ..	55.436	18.686	33,72	1.740	8.118	5.944	67,33	2.884	32,67	
1910 ..	55.269	19.591	35,44	1.860	8.363	6.343	67,70	3.025	32,30	
1911 ..	56.504	19.650	34,77	1.840	8.386	6.432	68,25	2.992	31,75	
1912 ..	58.589	20.721	35,48	2.023	8.688	6.876	68,7	3.134	31,5	
1913 ..	57.800	21.062	36,43	2.128	9.065	6.686	67,73	3.185	32,27	
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	
1919 ..	58.050	16.975	44,63	1.661	9.465	3.999	68,37	1.850	31,63	
1920 ..	58.485	20.285	34,68	2.887	9.029	5.985	66,73	2.784	33,27	
1921 ..	65.282									

TABLEAU II. — *Juges de paix. Attributions judiciaires (au civil).* Comptes généraux de l'administration de la justice civile et commerciale. Tableaux XXXIV.

ANNÉES	Déci- sions susceptibles d'appel	APPELS FORMÉS		Trans- sigés	Restant à juger au 31 déc.		CONFIRMATIONS		INFIRMATIONS	
	Nomb.	0/0	Nomb.		0/0	Nombres	0/0			
1902....	84.676	5.866	6,92	694	1.041	2.520	61	1.611	39	
1903....	87.541	6.056	6,91	744	1.166	2.699	62,92	1.557	37,08	
1904....	86.472	5.951	6,88	712	1.125	2.488	60,47	1.626	39,55	
1905....	78.154	5.860	7,49	665	1.067	2.559	62	1.571	38	
1906....	65.662	6.114	9,60	722	1.197	2.598	61,7	1.597	38,3	
1907....	65.925	6.658	10,58	718	1.255	2.999	64,29	1.666	55,71	
1908....	65.740	7.215	10,97	786	1.568	5.047	60,2	2.014	39,8	
1909....	65.242	7.142	10,94	821	1.574	5.082	62,3	1.865	37,7	
1910....	62.708	7.020	11,19	790	1.548	2.982	61	1.900	39	
1911....	67.122	7.644	11,38	775	1.555	3.469	62,88	2.047	37,12	
1912....	67.185	7.654	11,59	820	1.582	3.460	63,46	1.992	36,54	
1913....	64.501	7.757	12,02	871	1.450	3.430	63,2	2.006	36,8	
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	
1919....	25.327	3.790	15	431	1.155	1.454	66	750	34	
1920....	44.562	4.687	10,56	456	1.207	1.876	61,61	1.168	38,38	
1921....	51.964	5.227	10	544	1.406	2.326	65	1.251	35	

TABEAU III. — Tribunaux correctionnels d'arrondissement.
(Comptes généraux de l'administration de la justice criminelle. Tableaux XXXI et XXXVI.)

ANNÉES	Décisions rendues susceptibles	APPELS FORMÉS		CONFIRMATIONS		INFIRMATIONS	
	d'appel	Nombres	0/0	Nombres	0/0	Nombres	0/0
	—	—	—	—	—	—	—
1902	168.988	43.095	7,74	9.142	69,81	5.946	50,18
1903	168.400	45.134	8,98	11.087	73,25	4.047	26,75
1904	171.264	44.418	8,41	10.422	72,28	3.996	27,71
1905	173.804	45.112	8,69	11.129	73,64	3.983	26,55
1906	170.327	44.412	8,46	10.636	73,77	3.776	26,20
1907	182.836	45.451	8,45	11.096	71,81	4.535	28,18
1908	186.112	46.890	9	12.064	71,42	4.826	28,57
1909	181.475	45.845	8,74	11.222	70,82	4.623	29,17
1910	181.046	45.885	8,78	11.353	71,46	4.532	28,55
1911	197.955	46.600	8,38	11.936	71,9	4.664	28,1
1912	203.458	47.383	8,5	12.195	70,15	5.188	29,84
1913	195.977	46.995	8,66	12.103	71,22	4.890	28,77
»	»	»	»	»	»	»	»
1919	149.165	41.168	7,48	6.985	62,54	4.183	37,45
1920	203.405	41.683	5,74	6.583	56,34	5.100	45,65
1921	212.948	42.719	5,97	7.486	59,64	5.233	40,35

TABEAU IV. — Tribunaux de simple police. (Comptes généraux de l'administration de la justice criminelle. Tableau XLV.)

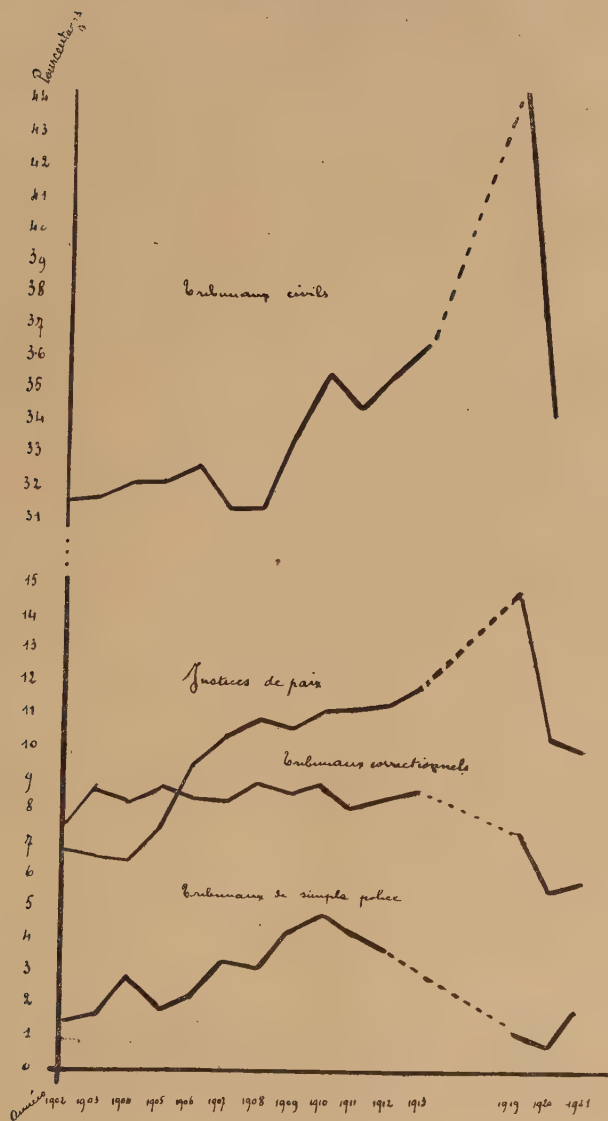
ANNÉES	Décisions rendues susceptibles	APPELS FORMÉS		Déci- sions d'appel	CONFIRMATIONS		INFIRMATIONS	
	d'appel	Nombr.	0/0	rendues	Nombr.	0/0	Nombr.	0/0
	—	—	—	—	—	—	—	—
1902	61.586	918	1,49	887	485	54,67	402	45,53
1903	53.570	934	1,74	897	472	52,61	425	47,39
1904	49.040	1.405	2,86	1.404	749	53,34	655	46,66
1905	47.253	926	1,96	879	696	79,18	183	20,82
1906	47.408	1.003	2,11	936	815	87	121	13
1907	60.055	2.089	3,47	2.060	1.845	89,56	215	10,44
1908	73.783	2.450	3,32	2.432	2.210	90,87	222	9,13
1909	66.702	2.958	4,43	2.950	2.714	92	236	8
1910	58.307	2.871	4,92	2.847	2.611	91,71	236	8,29
1911	58.124	2.557	4,39	2.548	2.344	92	204	8
1912	74.839	2.797	3,74	2.740	2.456	89,6	284	10,4
1913	75.566	2.633	3,48	2.522	2.221	92	301	8
»	»	»	»	»	»	»	»	»
1919	43.144	636	1,47	612	551	91	61	9
1920	62.446	443	0,71	295	248	84	47	19
1921	53.498	968	1,81	900	820	91	80	9

Les deux graphiques ci-dessous, qui ont pour but de faciliter la lecture et l'interprétation de ces statistiques, traduisent en courbes les pourcentages indiqués pour les appels et les confirmations dans les tableaux précédents.

L'étude de ces statistiques nous conduit aux constatations suivantes : le nombre des appels formés contre les décisions rendues par les juges de paix en matière civile et les tribunaux civils tend à s'élever; par contre, il n'y a pas sur ce point de modifications sérieuses en ce qui touche les tribunaux de simple police et les tribunaux correctionnels. En second lieu, la proportion des appels formés est bien moindre pour les décisions émanant des justices de paix (environ 10 o/o) que pour celles des tribunaux civils (environ 33 o/o) et pour les jugements rendus par les tribunaux de simple police (3 o/o en moyenne) que pour ceux des tribunaux correctionnels (8 o/o environ). Sans doute ce fait est-il dû pour une part à la médiocrité de l'intérêt en jeu devant le juge de paix (15), mais la différence des pourcentages est trop forte, pour que nous puissions nous contenter de cette seule explication, et il nous faut bien admettre que le plaideur se satisfait quelquefois mieux de la justice du juge de paix que de celle du juge d'arrondissement.

(15) Cf. l'exposé des motifs de la proposition de loi Versigny-Bernard (14 février 1880, J. O. 1880, Doc. parl. Chambre, p. 2.230).

Courbes des appels



Courbes des confirmations



Quant au pourcentage des décisions confirmées en appel, il reste à peu près le même pour les tribunaux civils et correctionnels avec une tendance à s'accroître pour les premiers et à diminuer pour les seconds. Dans les justices de paix il semble plutôt augmenter, mais les seules données vraiment remarquables nous sont fournies par les tribunaux de simple police. Pour ceux-ci les années 1905, 1906, 1907 sont particulièrement significatives; la proportion des décisions confirmées passent en effet de 53 0/0 en 1904 à 70 0/0 en 1905, pour atteindre 92 0/0 en 1909, 1911, 1913 et 91 0/0 en 1919 et 1921. Ce sont là des résultats très satisfaisants qui dénotent de la part de ces tribunaux une grande sûreté et une grande régularité de jugement.

Ils doivent, selon nous, être rapprochés de ce fait que 1905 a vu s'opérer une réforme capitale dans le recrutement des juges de paix. Les mesures qui ont été prises à cette époque, et que nous avons rappelées plus haut, ont immédiatement produit les heureuses conséquences que l'on escomptait. Aucune juridiction ne peut se flatter d'un tel pourcentage de confirmations qui laisse loin derrière lui celui des tribunaux correctionnels. Si l'on compare au même point de vue les tribunaux civils et les justices de paix statuant en matière civile, on constate que les premiers ont un pourcentage de confirmation un peu plus élevé (67 0/0 en moyenne) que les seconds (61 0/0 environ). Cet écart, léger en lui-

même, apparaîtra encore plus négligeable, lorsqu'on songera aux différences de recrutement qui existent entre le personnel de ces deux juridictions. En raison de leurs origines, et des garanties de capacité qu'exige d'eux le législateur, les juges d'arrondissement devraient faire preuve de qualités juridiques bien supérieures à celles qu'on peut attendre des juges de paix, dont les connaissances en droit demeurent malgré tout, restreintes.

En résumé, l'examen et la critique des statistiques officielles relatives aux justices de paix et aux tribunaux d'arrondissement détruisent la légende de la supériorité des juridictions collégiales sur les juridictions à juges uniques. Là encore les faits se révoltent contre les théories, et démentent l'assertion selon laquelle la pluralité du juge serait une garantie de bonne justice.

4. *Le Juge rapporteur au Tribunal de Commerce.*

Le Code de Procédure Civile, par ses articles 428 et 429, permet aux tribunaux de commerce de renvoyer les parties devant un juge chargé de recevoir leurs déclarations, toutes les fois que cette procédure leur paraît de nature à faciliter la solution du litige. Le but de cette pratique dont les juges commerciaux usent très fréquemment, est de conci-

lier les adversaires, mais il arrive souvent que ceux-ci restent sur leurs positions, et que la conciliation échoue. Dans ce cas, l'affaire revient devant le tribunal de commerce pour être jugée suivant les règles habituelles. Le juge qui a mené une sorte d'enquête officieuse, et qui a entendu les parties et les témoins, hors de toute forme judiciaire et en particulier sans que ces derniers aient prêté serment, remplit alors l'office de rapporteur. Comme il se trouve posséder sur le litige des notions beaucoup plus approfondies que ses collègues, le tribunal se borne dans la grande majorité des cas, notamment en province, à adopter ses conclusions sans procéder à un nouvel examen de l'affaire. Souvent même il accepte tel quel le projet de jugement rédigé par le rapporteur. Cette pratique, suivant laquelle sont jugées la majorité des affaires commerciales, conduit en réalité au juge unique sous l'apparence fallacieuse de la pluralité des juges. Une fois de plus, ce dernier principe n'est qu'un décor menteur qui cache des réalités toutes différentes.

CHAPITRE IV

LE DÉPLACEMENT DU PROBLÈME

Le système de la pluralité des juges repose, avons-nous dit, sur une illusion. Dans les tribunaux d'arrondissement, trop souvent deux juges se bornent à endosser la responsabilité d'une décision, à laquelle ils n'ont participé que d'une manière toute passive, et le troisième, qui a tout mené, s'abuse lui-même sur le rôle de ses comparses, et ne sent pas toujours suffisamment qu'en réalité il était seul pour juger, et que le prétendu contrôle qu'auraient dû exercer ses collègues sur sa détermination s'est mué en un acquiescement à peine déguisé.

Il n'y a dans ce régime aucune garantie particulière pour le justiciable qui se trouverait sans doute mieux d'un juge unique conscient de sa responsabilité. Telles sont les conclusions auxquelles nous ont conduits nos études sur le délibéré judiciaire et sur le cours de la justice dans certaines de

nos juridictions. Nous pensons avoir ainsi définitivement ruiné le dogme de la supériorité du juge plural, mais ce ne sont que des conclusions en quelque sorte négatives. Certes, nous ne prétendons pas, qu'en dernière analyse, il soit indifférent pour un pays que ses institutions judiciaires soient fondées sur le principe du juge unique ou organisées avec des juges multiples, mais nous avouons que, si l'unité du juge nous paraît préférable parce qu'elle est plus conforme à la nature des choses, qu'elle impose au magistrat la responsabilité de son jugement, et qu'elle la lui fait constamment sentir, il ne nous apparaît pas qu'elle soit susceptible de nous donner par sa seule vertu la certitude d'une justice parfaite (1).

(1) En Belgique, la loi du 25 octobre 1919, modifiant temporairement l'organisation judiciaire, afin de liquider l'arriéré considérable des affaires en souffrance à la suite de la guerre, a tenté l'expérience du juge unique sur une petite échelle. Bien que ses partisans aient certainement gagné du terrain, l'unanimité ne paraît pas s'être encore faite sur la valeur de cette institution.

Cependant, le 10 janvier 1923, M. Masson, ministre de la Justice, a déposé à la Chambre des représentants un projet modifiant la loi du 25 octobre 1919 et maintenant le juge unique. Celui-ci trancherait, en matière civile, les demandes de procédure gratuite, et lorsque les parties le demanderaient, les affaires civiles autres que les appels des jugements de justices de paix. En matière répressive seraient distribuées à un juge statuant seul les citations directes, et les affaires que la Chambre du Conseil ou la Chambre des mises en accusation estimerait suffisamment simples pour cela. Il appartiendrait au premier président de la cour d'appel, après avoir pris l'avis du procureur général, du président du tribunal et du bâtonnier dans les sièges où il existe un conseil de l'ordre des

L'histoire judiciaire de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique est à cet égard pleine d'enseignements. S'il n'entre pas dans notre intention de faire ici un exposé d'ensemble sur l'administration de la justice dans ces pays, il nous apparaît du moins intéressant de présenter des observations que nous a suggérées l'étude des institutions judiciaires anglo-saxonnes (2).

Les organisations judiciaires de l'Angleterre et de l'Amérique présentent entre elles des analogies certaines. Il y a bien des traits communs à la justice anglaise et aux justices fédérales et locales des Etats-Unis : l'unité du juge, l'usage fréquent du jury, la pratique de la justice itinérante ; et cependant les résultats sont singulièrement différents.

Les Anglais se targuent de posséder la magistrature la meilleure du monde, et s'il entre dans cette opinion un peu de cet orgueil national naturel à tous les peuples, il faut reconnaître que c'est aussi la constatation d'un fait certain. La justice est sans

avocats, de désigner les juges appelés à statuer seuls. Enfin, tandis qu'en 1919 il avait été décidé que toutes les affaires soumises à un juge unique devraient être préalablement communiquées au ministère public, en 1923, le ministre a pu proposer la suppression de cette règle, le juge unique paraissant avoir triomphé de la méfiance dont on l'entourait au début.

(2) On aura une idée d'ensemble de l'organisation judiciaire en Angleterre en lisant l'article de M. Glasson : « De l'organisation judiciaire en Angleterre, depuis l'acte du 5 août 1873 », dans la France Judiciaire, tome VI, première partie, 1882, p. 302. Pour l'Amérique lire Nérinx : « L'organisation judiciaire aux Etats-Unis » 1909.

lache en Angleterre, nul n'ose la suspecter, et la science des juges égale leur intégrité (3).

La justice américaine ne peut être aussi sommairement appréciée et des distinctions s'imposent. Les tribunaux fédéraux semblent administrer la justice d'une manière satisfaisante, tant sous le rapport du droit que sous le rapport de la morale (4). Dans les états il en va tout autrement. Si l'Est, c'est-à-dire les états de la Nouvelle Angleterre et particulièrement le Massachusetts, bénéficie d'une justice moyenne, surtout si l'on veut bien tenir compte de la faiblesse humaine, l'Ouest est à ce point de vue bien défavorisé. A mesure que l'on avance vers la côte du Pacifique, on constate que les connaissances professionnelles des juges diminuent en même temps que s'abaisse leur degré de moralité. Le récit des scandales dont la Californie est coutumière jette dans la stupeur l'Européen candide et ne tarde pas

(3) Voici un extrait du discours prononcé par Watson Parker au banquet du jubilé de la Reine d'Angleterre, le 4 juin 1887 : « La justice est rendue dans ce royaume, immaculée, sans tache et au-dessus de tout soupçon. Il n'est pas un être humain dont le sourire ou le froncement de sourcils, pas de gouvernement, qu'il soit conservateur ou libéral, dont la faveur ou la défaveur puisse faire battre le pouls d'un juge d'Angleterre sur son siège, ou faire pencher de l'épaisseur d'un cheveu le constant équilibre des balances de la justice. » Cité par Marchand dans sa thèse : « Le recrutement de la magistrature en France », Paris 1910, page 106.

(4) Cf. Nérinx *op. cit.* première partie Ch. I, art. 1, les cent premières pages. Cf. également Bryce : « La République américaine », Paris 1900, tome I, ch. XXII, p. 328. Les cours fédérales.

à lui inspirer un grand respect pour les institutions et les mœurs du Vieux-Continent (5). La différence des latitudes entre les états de l'immense République ne suffit pas à expliquer de pareilles anomalies dans l'administration de la justice. Si les juges s'acquittent avec plus ou moins de soin et de probité de leurs fonctions, c'est que leur recrutement a été organisé avec plus ou moins de sagesse, et que leur indépendance a été plus ou moins bien assurée.

Les juges anglais sont nommés par le souverain avec l'avis préalable du barreau et sous le contrôle d'une opinion publique particulièrement chatoilleuse à cet égard. Les choix échappent à peu près totalement à l'influence pernicieuse de la politique. En outre la pratique traditionnelle de ne jamais donner d'avancement à un magistrat, jointe à la règle de l'inamovibilité, assure une indépendance quasi-absolue aux corps judiciaires (6).

Aux Etats-Unis, les juges fédéraux sont nommés par le Président de la République avec l'assentiment du Sénat, et ce dernier paraît exercer sur les choix

(5) Cf. Nérinx, op. cit. deuxième partie. Bryce : « La République américaine », tome II, chapitre XLII, p. 122, la justice de l'Etat.

(6) Cf. pour les procédés de nomination, Comte de Franqueville « Système judiciaire de la Grande-Bretagne » 1893, chapitre X, pp. 376 et suivantes. La magistrature anglaise n'a pas toujours montré ces qualités d'indépendance et d'intégrité, et sous le règne des Tudors et des Stuarts on a pu soupçonner avec raison les juges d'être serviles et vénaux (même ouvrage, page 380).

une influence prépondérante (7). Malgré quelques cas regrettables qui dénotent l'ingérence de la politique dans le domaine de la justice, le meilleur titre à la nomination demeure la valeur professionnelle (8).

Dans presque tous les états de la Fédération, les juges sont élus par le peuple sans aucune garantie sérieuse de capacité. On use et on abuse du jury. Les résultats de cette organisation ne se sont pas faits attendre. Si dans l'Est encore imprégné des traditions britanniques et occupé par une population relativement stable, les qualités civiques du peuple compensent tant bien que mal les inconvénients de ce régime, dans l'Ouest peuplé d'immigrants à demi civilisés, mal assimilés et sans cohésion, rien ne vient modérer l'action dissolvante de l'élection des juges et de l'abus du jury, et trop souvent la justice, impuissante ou complice, laisse le champ libre aux exploits de véritables forbans (9).

(7) Aucune condition d'aptitude ne vient limiter la liberté du choix du gouvernement, auquel on préfère faire confiance. En fait, le comité judiciaire du Sénat impose sa volonté au président. (Nérinx, op. cit. première partie, section 1, chap. 2, pp. 29 et suivantes).

(8) Chaque gouvernement choisit ses juges dans son parti. Mais il s'attache à ne porter son choix que sur des hommes dont la science et l'honnêteté ne puissent être discutées par personne (Nérinx, op. cit. première partie, section 1, chap. 2, pp. 23 et 24 et chap. 8, pp. 80 et suivantes).

(9) Le « spoils system » et la « rotation des offices » chers aux Américains sont responsables pour une large part du peu de valeur de la magistrature dans la majorité des Etats de la Fédération. A chaque élection, le parti qui triomphe peuple

Ainsi se déplace le problème. A la première question qui se posait devant nous — : l'unité du

toutes les fonctions publiques de ses créatures, en expulsant les fonctionnaires du parti adverse qui se dédommagera à sa prochaine victoire. Les juges sont en règle générale élus, il leur faut solliciter l'appui du « boss », organisateur de la campagne électorale, qui compose les listes de candidats et qui, bien entendu, n'y fait figurer que les individus susceptibles d'apporter des suffrages au parti. Les candidats aux fonctions judiciaires sont obligés de prendre des engagements envers les électeurs, leurs futurs justiciables. « On a vu des candidats battus parce qu'ils ne voulaient pas s'engager d'avance à débouter les créanciers d'une localité dont l'endettement était l'œuvre de politiciens concessionnaires » écrit Nérinx (op. cit. deuxième partie, sect. 4, ch. 19, page 231). Les nominations faites par le gouverneur ont d'ailleurs un caractère aussi politique que les élections faites par le peuple (id. p. 238). Le barreau américain, dont l'organisation d'ailleurs laisse beaucoup à désirer (cf. Nérinx, op. cit. deuxième partie, section I, chap. 14) exerce une influence moralisatrice sur le recrutement des cours supérieures, mais il est impuissant à combattre les scandales qui se produisent dans les nominations aux tribunaux inférieurs.

Cf. également, Bryce « La République américaine », tome III du chapitre LIX au chapitre LXVII et tome IV, chapitre LXXXVIII (le Tammany Ring dans la cité de New-York) et chapitre CII, page 364. L'auteur s'efforce de défendre la magistrature américaine contre l'accusation de corruption si souvent portée contre elle. Plein de déférence pour les juges anglais, encore qu'il critique l'organisation judiciaire britannique, il montre moins d'indulgence pour les magistratures de France et d'Allemagne. Oserons-nous lui répondre que nos juges méritent mieux que leurs collègues américains, la considération des justiciables ? Nos magistrats n'ont jamais été légitimement suspectés de vénalité. De l'aveu de M. Bryce il n'en va pas de même aux Etats-Unis.

Cf. Bryce « Les Démocraties Modernes », tome 2, chapitre LXII, page 427 :

« Aux Etats-Unis, les juges fédéraux, nommés par le président après avis conforme du Sénat, sont inamovibles, sauf le cas d'accusation devant le parlement. Ils reçoivent un traitement bien modeste, à le comparer à ce que gagne un avocat éminent du barreau. Dans cinq Etats, le gouverneur nomme

juge est-elle compatible avec la bonne administration de la justice ? — nous avons répondu affirmativement ; nous avons même pu ajouter que le juge unique nous paraissait mieux placé que le juge plural pour bien rendre la justice ; cependant nous avons dû reconnaître que la règle de l'unité du juge était par elle-même insuffisante à fonder une organisation judiciaire irréprochable, et qu'en cette matière le recrutement et l'indépendance des juges

les magistrats ; dans deux c'est la Législature de l'État qui y pourvoit, et dans tous les autres, les juges sont choisis directement par le peuple pour une durée qui varie avec les États, et avec des émoluments variables, mais presque toujours insuffisants pour attirer les grands talents. Il résulte de ces diverses dispositions que la Cour suprême fédérale est de premier ordre, qu'on rencontre une moyenne professionnelle satisfaisante dans les autres cours fédérales et de bons magistrats dans les États où, soit le gouverneur, soit la législature, font les nominations ; dans tous les autres, les juges sont de qualité notoirement inférieure aux principaux avocats qui plaident à leur barre. Dans certains de ces tribunaux, il n'y a pas que le savoir et l'expérience qui fassent défaut, mais aussi l'honnêteté et l'impartialité. Les organisations de partis qui monopolisent le choix des candidats à la magistrature, peuvent user de leur influence pour récompenser leurs partisans ou pour faire investir de fonctions judiciaires des personnes qu'ils comptent avoir ensuite à leur entière dévotion. Si les conséquences de ce mode de désignation sont moins mauvaises qu'on aurait pu le croire, cela provient généralement de ce que le barreau local s'efforce d'empêcher la nomination d'hommes dont il connaît l'incompétence. » Voir également pp. 97 et suivantes, ch. XLIII.

Cf. enfin George Picot, *op. cit.*, pp. 152 à 164.

E. Stocquart, « La Vie judiciaire à New-York ». *Revue de droit international et de législation comparée*, tome V, 2^e série, 1903, p. 138.

Nérinx, « Le recrutement de la magistrature aux Etats-Unis », même revue, tome XXX, 1898, p. 220.

demeuraient les questions essentielles (10). Pré-tendre réformer nos tribunaux d'arrondissement, sans vouloir envisager ce double problème, ce serait s'exposer à coup sûr à faire œuvre illusoire et vaine. Nous ne pourrions apprécier en toute connaissance de cause la réforme, à l'étude de laquelle nous nous sommes attachés, qu'après avoir envisagé ses répercussions sur le recrutement de la magistrature et sur l'indépendance des corps judiciaires. Ici le principe du juge unique sera une difficulté de plus à vaincre, là il apportera le remède à une situation difficile ; mais ce ne sera qu'après avoir défini tout le statut de la magistrature de demain, que nous pourrions prononcer notre verdict sur la réforme en cause.

(10) Cf. Nérinx (op. cit. deuxième partie, section II, ch. 16, p. 184). « Ce système (juge unique) exige une magistrature de qualité supérieure recrutée dans des conditions exceptionnellement favorables comme en Angleterre, exerçant sur l'opinion publique et le barreau un ascendant qui est le propre de la magistrature anglaise, complètement inaccessible aux influences politiques, parce qu'elle est inamovible et souverainement indépendante. »

Cf. également G. Picot, op. cit. p. 303.

M. Albert Tissier : « Le projet de réforme judiciaire », article paru dans la Revue Politique et parlementaire 1916, tome 87, page 368, étudiant le projet Viviani, écarte le juge unique parce qu'il constitue à son avis une innovation trop profonde, mais constate la nécessité d'une réforme du recrutement et de l'avancement de la magistrature française, et conclut que ce sont là les questions vraiment essentielles.

Enfin, Marchand (thèse citée) voit dans le bon recrutement de la magistrature le fondement de toute l'organisation judiciaire (p. 2).

DEUXIEME PARTIE

Le Juge unique et le recrutement de la Magistrature

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE SUR LE RECRUTEMENT DE LA MAGISTRATURE DEPUIS L'ANCIEN RÉGIME

L'exposé des solutions qui nous paraissent propres à attirer une élite dans le cadre de nos institutions judiciaires et à donner aux juges la formation professionnelle indispensable, fera l'objet des chapitres suivants ; mais il nous paraît nécessaire d'indiquer auparavant par quelle suite de circonstances s'est modifiée au cours des cent cinquante dernières années la composition de nos corps judiciaires. Si dans l'ordre du temps, les magistrats actuels sont les successeurs des parlementaires de l'Ancien Régime, il faut avouer que — l'héritage des anciens parlements définitivement dispersé par la Révolution — ils n'ont pu recueillir qu'une tradition faite de souvenirs. Les

juges de l'ordre nouveau n'ont ni la même origine ni les mêmes règles d'organisation que les magistrats de l'ancienne Monarchie ; entre les uns et les autres les ressemblances sont plus apparentes que réelles. Par ailleurs, il semble que la guerre, en bouleversant toutes les conditions d'existence et en accélérant une évolution qui s'annonçait déjà au début du XX^e siècle, va faire surgir une nouvelle magistrature très différente des précédentes.

En indiquant rapidement les caractéristiques de ces trois magistratures qui se sont succédé sur notre sol, nous dégagerons les facteurs qui conditionnent le problème du recrutement, nous préciserons les différentes influences qui s'exercent sur la mentalité des magistrats et la composition des corps judiciaires, nous serons ainsi mieux à même de définir par la suite les règles, qui, dans le système de l'unité du juge devront présider au choix et à la fondation de ce dernier.

*
* *

L'organisation judiciaire à la fin de l'ancien régime (1) repose sur deux principes, étroitement liés

(1) Sur la magistrature de l'ancien Régime lire :

Tocqueville : « L'Ancien Régime et la Révolution », chapitre IV ;

Esmein, Histoire du Droit Français, 15^e édit. pp. 342 et suivantes.

Georges Picot (op. cit.), pp. 17 et 18.

Henry Nézard : « La justice en France pendant la Révolution » premier article dans la Revue Générale de l'Administration Française, numéro mars-avril 1925.

d'ailleurs : la patrimonialité des offices de judicature et la rémunération des juges au moyen des épices. Né des embarras financiers de la Monarchie, le premier de ces principes présente les caractéristiques suivantes :

Dans l'office de judicature, on doit distinguer la finance et le titre. La finance est la créance que le titulaire de l'office a sur l'état, du fait que ce dernier, en créant l'office, l'a vendu contre deniers comptants à son premier titulaire, et qu'il devrait rembourser cette somme au cas où il le supprimerait. Cette créance entre dans la composition des patrimoines particuliers comme un bien ordinaire ; elle est susceptible d'achat et de vente, et se transmet par voie de succession suivant les règles du droit commun. Le titre au contraire, acte émanant du Roi en vertu duquel le titulaire de l'office est autorisé à en remplir les fonctions, ne peut être attribué qu'aux personnes remplissant certaines conditions d'âge et de capacités d'ailleurs peu rigoureuses. Tandis que la finance doit être considérée comme un bien patrimonial relevant du droit civil, le titre ne peut être dévolu qu'en application des règles du droit public, et en conformité des nécessités du service de justice. Ces règles présentent de fortes analogies avec celles qui régissent actuellement les offices ministériels.

Ce système enlève pratiquement au pouvoir la

nomination du magistrat et son avancement. Le parlementaire ne doit pas son siège à la volonté royale, il n'en est redevable qu'à ses sacs d'écus, et son avancement n'est limité que par les ressources financières dont il dispose et par les occasions qu'il peut rencontrer d'acheter une charge plus élevée que celle dont il est propriétaire. L'état ne peut exercer qu'un contrôle préventif en exigeant du nouveau magistrat des preuves de sa capacité (2), mais le plus souvent tout se borne en cette matière à un examen de pure forme qu'un jury de futurs collègues fait subir au postulant. Cet examen permet seulement aux corps judiciaires de n'admettre dans leurs rangs que les éléments qu'ils estiment désirables. Comme d'autre part le principe de l'inamovibilité des juges est depuis longtemps admis, et que le roi a reconnu à maintes reprises n'avoir pas le droit de déposséder un magistrat de son siège, cette magistrature jouit à l'égard du pouvoir d'une indépendance quasi complète.

Par une pente naturelle, la vénalité conduit à l'hérédité des offices. Les fils et les neveux les trouvent dans la succession des pères et des oncles. Quelques familles monopolisent ainsi la majeure partie

(2) Cf. Marchand (thèse), page 4.

Le roi peut écarter le résignataire s'il n'est pas idoine, c'est-à-dire s'il ne possède pas les titres et les qualités exigés par les règlements, ou s'il a procuré au résignant un prix trop fort; un engagement excessif mettrait en péril son honnêteté.

des fonctions judiciaires. Cependant il est fatal et d'ailleurs nécessaire que, de temps à autre, des éléments nouveaux pénètrent dans la magistrature ; mais l'obligation d'acheter des charges souvent onéreuses restreint ce recrutement à la partie fortunée de la population. Ce sont les moyens bourgeois qui, après s'être enrichis dans le commerce, cherchent à occuper les offices judiciaires pour y laver peu à peu leur roture. C'est chose faite en deux générations, et les petits-fils du drapier d'Elbeuf prennent rang dans la noblesse de robe et font figure de gens de qualité.

La rémunération des juges par les plaideurs est la conséquence logique de la vénalité des offices. Puisque ces charges représentent un capital, il est normal qu'elles soient productives de revenus. C'est à propos des actes de sa fonction et dans l'exercice de celle-ci que le juge trouve la rémunération de son travail, et la rétribution du capital investi dans sa charge. Toutes les fois qu'un justiciable a recours au service de justice, il doit acquitter une sorte de taxe d'usage ; toutes les fois que, par son initiative, il oblige le juge à remplir ses fonctions, il lui doit une juste rémunération : ce sont les « épices ». Les offices ministériels, tels qu'ils sont actuellement organisés, permettent la comparaison avec ce système : le notaire et l'avoué par exemple sont rétribués par des taxes perçues sur le client à propos des actes qu'ils accomplissent ; mais entre les notaires

comme entre les avoués il subsiste un certain état de concurrence atténuée d'ailleurs, tandis que le juge exerce un monopole de fait et de droit. Le justiciable ne peut obtenir raison qu'en passant par son entremise, et, de bon ou de mauvais gré, il est obligé d'acquitter entre ses mains une redevance pour faire valoir ses droits. Il y a là quelque chose qui n'est pas pour atténuer le caractère déplaisant de ce mode d'organisation judiciaire.

Le système de la patrimonialité des offices joint à celui de la rémunération des juges au moyen des épices présente, en effet, un certain nombre d'inconvénients. Le juge est dans la situation d'un négociant qui, ayant acheté cher un fonds de commerce, est dans la nécessité de vendre ses produits à un prix élevé et de pousser à leur consommation. Les procès se prolongent durant des années, les incidents de procédure se multiplient, chacun d'eux constituant pour le juge une source de revenus. Tout est mis en œuvre pour éterniser des instances dont les magistrats savent tirer un bon parti et à la faveur desquelles ils prélèvent une dîme considérable sur l'ensemble de leurs concitoyens. Les frais absorbent bientôt l'intérêt du litige, mais toujours plus acharnés à la bataille, les plaideurs poursuivent leur querelle jusqu'à ce qu'une ruine complète leur interdise de nouvelles procédures, ou que la mort mette un terme à leur procès.

Ainsi la justice est lente et coûteuse. Mais elle

peut prêter encore à la critique d'un autre côté ; on peut craindre en effet pour l'impartialité du juge. Puisque la règle du jeu est que les plaideurs payent leur juge pour le service qu'il va leur rendre en donnant sa solution à leur litige, chacun des antagonistes va s'efforcer de surpasser en cadeaux son rival. Il est humain que le juge excite une émulation qui lui est profitable. De surenchère en surenchère, les plaideurs sont conduits à s'imaginer que le dénouement du procès dépend bien moins des arguments juridiques qu'ils ont pu faire valoir, que de leur habileté à se concilier par tous les moyens les faveurs du tribunal ; et s'ils n'en ont pas pour leur argent, ils doivent être fortement tentés de qualifier vertement son attitude. L'apologue de « l'huître et les plaideurs » n'est pas tant sorti de l'imagination du fabuliste ou de ses réminiscences classiques que de ses réflexions sur les coutumes de son siècle, et il nous paraît très raisonnable de voir dans « les Plaideurs » de Racine, avec la revanche d'un plaideur malheureux, la peinture à peine chargée des mœurs du temps.

Il serait cependant injuste d'oublier les mérites dont la magistrature de l'ancienne France a laissé le persistant souvenir. Elle possède en effet des forces qui manqueront à ses héritières : l'argent qui assure l'indépendance, l'hérédité qui donne les traditions. L'esprit de caste, dont elle est animée, est à la fois sa force et sa faiblesse ; elle y puise l'audace

de faire reculer Mazarin et de tenir tête au Roi-Soleil ; elle a une si fière conception de son indépendance qu'elle la pousse jusqu'à la rébellion et prétend constituer un pouvoir dans l'état. Comme les compétences n'ont jamais été nettement départagées sous l'Ancien Régime, elle en profite pour sortir constamment de ses attributions naturelles qui consistent à rendre la justice, pour s'ingérer dans l'administration et s'ériger en législateur. Mais si elle est envahissante, c'est qu'elle est forte.

Chaque parlement se recrute habituellement dans sa région, il en est de même des conseils présidiaux et en général de toutes les juridictions. Leurs membres généralement cultivés, amis des arts, sont des hommes du cru, ils possèdent souvent des biens fonciers aux environs de leur siège, ils sont parfois les gros propriétaires du pays, ils réunissent en leur personne le prestige qui pare leurs fonctions et l'influence qui émane de leur richesse terrienne. Ils sont, pour la plupart, soucieux de bien remplir leurs fonctions, certains ont été de grands juristes dont on n'a pas encore oublié les noms. Les règles juridiques qu'ils ont lentement et sagement élaborées, sont parvenues jusqu'à nous à travers le Code Napoléon et constituent encore aujourd'hui l'essentiel de notre droit. Beaucoup ont trouvé dans leur famille pénétrée d'esprit juridique, et dans ses traditions, les disciplines qui en ont fait d'excellents magistrats.

Mais leur recrutement trop restreint, l'abus du népotisme leur laissent, en général et sauf de brillantes exceptions, une certaine étroitesse d'esprit, ils ont trop souvent des vues étriquées, ils luttent contre le Roi mais pour la seule défense de leurs prérogatives. Leurs préjugés de classe leur cachent l'aspect réel des choses. Lorsque commence la Révolution, ils n'en saisissent pas la signification profonde. Longtemps favoris du peuple pour leur courage à braver l'absolutisme royal, ils voient leur popularité s'effondrer d'un coup pour n'avoir pas compris que la France réclamait autre chose que le maintien de leurs privilèges périmés.

*
* *

Au pouvoir absolu du Roi la Révolution substitue la toute puissance de la volonté nationale. Hantés par le souvenir des empiétements des parlements, soucieux de ne laisser subsister aucune institution susceptible d'entraver l'action d'un pouvoir qui doit être l'émanation de la nation et qui à ce titre ne reconnaît plus aucune limite à son activité, les Constituants prennent texte du principe de la séparation des pouvoirs pour interdire aux tribunaux toute excursion hors du domaine de la justice ;

mais s'ils réduisent ainsi le pouvoir judiciaire à son minimum d'influence dans l'état, ils négligent complètement de le protéger contre les agissements de l'exécutif ou du législatif. Les juges sont choisis à l'élection et rétribués sur le budget de l'état, cette expérience donne de si mauvais résultats que le système en est à jamais discrédité (3). Napoléon 1^{er} y met fin et réorganise définitivement nos institutions judiciaires en réservant au pouvoir exécutif la nomination et l'avancement des juges. La nouvelle magistrature issue des principes posés par la Révolution et réorganisée par l'Empire ne trouve d'ailleurs sa formule définitive que sous la Restauration, et c'est à ce moment qu'il faut l'étudier pour en saisir les caractéristiques.

Tandis que la nouvelle monarchie prétend, suivant la parole de Louis XVIII, « renouer la chaîne des temps », la magistrature se flatte de retrouver les traditions des parlements, mais ce ne sont là que de vaines illusions, l'une et l'autre subissent en réalité l'influence de leur siècle et elles s'y adaptent tout naturellement. Pendant la majeure partie du XIX^e siècle la France est gouvernée par les classes possédantes ; c'est l'âge d'or de la bourgeoisie à qui le système censitaire réserve le pouvoir.

(3) Lire à ce sujet Marchand (thèse) et Georges Picot, op. cit., pages 19 à 54.

Les fonctions judiciaires, déjà chichement rétribuées, deviennent l'apanage de la bourgeoisie moyenne. On entre dans la magistrature lorsqu'on possède par ailleurs des revenus suffisants pour vivre dans une large aisance, et quand on dispose de loisirs dont on ne sait que faire. Les nouveaux magistrats sont attirés vers les fonctions judiciaires par la considération qui s'y attache — chose dont la bourgeoisie s'est toujours montrée friande —, mais ils ne cherchent dans leur traitement qu'un appoint à leurs revenus. Ils n'ont d'autres ambitions que de siéger un jour à la Cour d'appel de leur région, quelques-uns même se satisfont d'un fauteuil de juge dans leur ville natale ; attachés au pays par des liens de famille et d'intérêts, ils bornent volontairement leur carrière.

Comme ils sont très nombreux et qu'il y a moins de procès à cette époque qu'aujourd'hui, leurs fonctions ne les absorbent pas complètement. Ils peuvent partager leur temps entre le palais et leurs propriétés de campagne. Pénétrés de l'importance que présentent leurs fonctions, ils les accomplissent comme un sacerdoce ; mais ils ne sont pas moins soucieux de remplir avec exactitude leurs devoirs de famille. D'allure souvent solennelle, ils donnent l'exemple de ces vertus bourgeoises qu'on a tant raillées et tant tournées en ridicule, mais dont on s'aperçoit un peu tard, au moment de leur dis-

parition, qu'elles étaient une des forces de la France (4).

Ainsi se reconstituent des corps judiciaires jaloux de leur indépendance et forts de leur intégrité. Dépendant de l'état qui les nomme et les paye, ces magistrats échappent cependant à son influence : ils renoncent facilement en effet à un avancement qui ne leur est pas une nécessité, mais qui présente souvent l'inconvénient de les éloigner d'une région à laquelle ils se sont attachés ; leur traitement ne constituant pas le principal de leurs ressources, ils peuvent ne chercher aucune augmentation sans craindre pour cela la misère. Malgré leur petits travers, ils forcent le respect par la conscience avec la-

(4) Nous n'avons pu que faire l'esquisse de cette magistrature du xix^e siècle et nous avons dû nous placer à un point de vue assez général. De ce fait il manque à notre croquis certaines ombres dont il eut fallu tenir compte si l'on avait voulu peindre un tableau plus complet. Certains gardes des Sceaux de Louis-Philippe ont parfois apporté dans l'exercice de leur haute magistrature, un état d'esprit de politiciens. On trouvera au journal « Le Droit » numéros des 26 et 27 avril 1841, le récit des tractations auxquelles s'est livré un ministre de la monarchie de juillet pour la nomination d'un certain nombre de magistrats. Si l'on se rappelle d'ailleurs les procédés de corruption que Guizot, honnête pour lui-même sinon pour les autres, éleva à la hauteur d'une méthode de gouvernement, et dont on peut à la fois vanter le mérite puisqu'ils le maintinrent dix-huit ans au pouvoir, et déplorer les fatales conséquences puisqu'ils menèrent la France à une nouvelle révolution, on ne s'étonnera pas des scandales dont la magistrature fut à cette époque le théâtre.

Le Second Empire n'aurait d'ailleurs rien à envier aux autres régimes s'il est vrai que, suivant la parole d'un premier président de l'époque, rapportée par Marchand dans sa thèse, page 100; « la nomination d'un magistrat ne fut parfois que le résultat d'une bataille de dames ».

quelle ils se consacrent à leur tâche et par la dignité de leur vie (5).

*
* *

Au lendemain de la guerre de 1914 la situation apparaît toute différente. Nous ne voulons bien entendu ni prononcer un réquisitoire déplacé contre un corps qui est surtout la victime des circonstances actuelles, ni porter d'injustes accusations contre des hommes qui, dans leur presque unanimité, ont droit à notre respect ; mais il serait aussi vain de farder la vérité par indulgence que coupable de la dénaturer par parti-pris. Il faut constater le mal avec modération mais franchise ; à ce prix seulement il pourra lui être porté remède.

La guerre, avec les ruines qu'elle a accumulées, a porté un coup terrible à la prospérité de nos classes

(5) On sait qu'après l'installation définitive de la III^e République, le gouvernement et le parlement ont cru devoir procéder à l'épuration de la magistrature, en expulsant des corps judiciaires les magistrats qui s'étaient montrés hostiles au principe et à la forme du nouveau régime. Cette opération a été effectuée par la loi du 30 août 1883 sous la forme d'une réduction de personnel. 614 sièges ont été supprimés tant dans les parquets que dans les cours et tribunaux. Mais le gouvernement, usant de la liberté que lui laissait la loi, a éliminé 614 magistrats du siège, et les a remplacés par tous les membres des parquets, au nombre d'environ deux cents, dont le poste était supprimé. Ce sont donc uniquement les magistrats dits inamovibles qui ont été frappés.

L'année 1883 marque en définitive au point de vue judiciaire, la disparition de la magistrature « bourgeoise » du XIX^e siècle et ouvre la voie à la magistrature moderne.

moyennes. Après avoir été décimées sur les champs de bataille, elles sont les principales victimes des crises qui marquent l'après-guerre. Les fortunes privées ont été successivement amputées par les pertes subies sur certains placements étrangers, puis par la dépréciation du franc. Les charges considérables que l'état a dû assumer au cours de la lutte contre l'Allemagne pour la défense nationale et durant les premières années qui ont suivi la guerre pour la restauration des régions dévastées, ont obligé la nation à un effort fiscal sans précédent. Les impôts se sont multipliés frappant surtout cette bourgeoisie qui depuis plusieurs siècles élevait ses fils pour le service de l'état. Il fallut alors se rendre à l'évidence : les circonstances ne permettaient plus de vivre uniquement sur le revenu des capitaux épargnés ; seul le travail persistant et opiniâtre pouvait fournir les ressources nécessaires à l'entretien d'une famille. Par ailleurs la richesse a perdu toute stabilité. Des fortunes anciennes se sont écroulées en quelques années, de nouvelles se sont élevées en quelques mois. Beaucoup d'anciens riches ont dû se défaire de propriétés de famille qui sont passées aux mains de paysans enrichis par la hausse des produits agricoles ou de fournisseurs de guerre bénéficiaires des commandes de l'état. Sous l'aiguillon de la nécessité, une fièvre de spéculation s'est alors emparée du pays. Nos « officiels » jetant à tous les vents leurs appels à la production ne semblent pas

avoir provoqué le mouvement, mais bien plutôt l'avoir suivi. Toutes les épargnes se sont donc dirigées vers les placements spéculatifs à gros rendements, dédaignant les valeurs à revenus fixes « placements de pères de familles » qui ont causé tant de mécomptes à leur clientèle ; toutes les énergies se sont portées vers les carrières lucratives de l'industrie et du commerce, délaissant les fonctions publiques dont les traitements n'avaient pas suivi la hausse de la vie. Seules celles qui donnent accès au monde des affaires et qui peuvent être tenues, comme l'inspection des finances, pour une antichambre où l'on attend — le moins longtemps possible d'ailleurs — une situation plus fructueuse dans les entreprises privées, seules celles-là ont conservé quelques attrait, mais les autres qui apparaissent sans issue ne trouvent plus guère d'amateurs, et c'est parmi ces dernières qu'il faut ranger la magistrature.

En second lieu, le personnel des tribunaux a été réduit au minimum pour des raisons d'économies budgétaires, et aussi par suite des difficultés du recrutement (6). Les magistrats ont donc été obligés

(6) Dans le désir d'augmenter les traitements des magistrats, manifestement insuffisants, la loi du 28 avril 1919 dite Loi Nail, a réduit dans de notables proportions le personnel des cours et tribunaux, la mesure n'a eu d'effets vraiment fâcheux que pour les tribunaux de troisième classe qui ne sont pas chefs-lieux de cours d'assises. En raison de leur nombre (221) cela ne laisse pas d'être regrettable. Aux termes de la loi précitée, ces tribunaux sont désormais composés :

de fournir un effort plus considérable pour assurer le cours normal de la justice. Les audiences se sont

d'un président, d'un juge chargé de l'instruction et d'un procureur de la République. Le tribunal devant siéger à trois membres, ne peut se composer que par l'adjonction d'un membre étranger. Dans son article 10, la loi prévoit à cet effet que « lorsque le nombre des juges est insuffisant, pour quelque cause que ce soit, ou lorsque le service des cabinets d'instruction n'est pas assuré, le premier président déléguera, pour y remplir les fonctions, soit des juges titulaires, soit des juges suppléants du ressort, il pourra déléguer également dans chaque arrondissement des juges de paix licenciés en droit, inscrits sur une liste dressée à cet effet au mois d'octobre de chaque année. Toutefois, la présidence appartiendra toujours à un magistrat titulaire, et deux juges de paix ne pourront siéger à la fois. La délégation ne peut excéder un mois (J. O., p. 4.478, 30 avril 1919).

A l'usage, ces mesures se sont révélées insuffisantes. Le personnel étant partout réduit au minimum, il n'a pas fallu songer à déléguer des juges titulaires suffisamment occupés dans leurs tribunaux, les juges suppléants bien qu'ils aient couru les routes presque sans interruption, se sont trouvés trop peu nombreux pour suffire aux besoins de la justice, enfin les licenciés en droit ont été trop rares parmi les juges de paix.

La loi du 19 juin 1920 a autorisé pour un an la délégation des juges de paix non licenciés en droit « à la condition qu'ils aient exercé pendant cinq ans au moins les fonctions de magistrat cantonal ou d'avoué de notaire ou de greffier de tribunal de première instance ». Inutile d'ajouter que chaque année, une loi est intervenue pour proroger ces dispositions. La dernière en date est du 4 juillet 1925.

Malgré cela, il n'est pas rare aujourd'hui de voir des tribunaux d'arrondissement composés d'un juge titulaire, d'un juge de paix et d'un avocat ou d'un avoué. Cela suffit à juger une réforme.

Voici d'après l'exposé des motifs de la loi Nail les raisons qui ont imposé le vote de ces dispositions : (J. O. Doc. parl. Chambre, 2 juin 1918, annexe 4657, page 513).

« Au cours des dernières années, les conditions de recrutement de la magistrature se sont, comme les mœurs, profondément modifiées. Peu à peu, elle a cessé d'être un privilège de classe. Par une heureuse évolution, conforme à l'intérêt

multipliées et se sont prolongées. Les juges, qui jadis étaient peu payés pour ne pas faire grand chose, sont aujourd'hui beaucoup plus occupés sans être comparativement mieux rétribués.

Ainsi sous l'influence de causes économiques générales, la carrière judiciaire a perdu la majeure partie de son attrait. Elle apparaît à beaucoup

profond comme aux tendances légitimes de l'Etat moderne, elle s'est ouverte à tous. Elle n'est plus une carrière interdite aux déshérités de la fortune, accessible seulement, par une sorte de tradition, aux représentants des familles élevées de la bourgeoisie qui venaient y chercher dans un labeur modéré, un surcroît de considération et d'influence. Mais, les nouveaux venus, désireux d'y poursuivre une carrière honorable et honorée, n'ont pas tardé à se voir rebutés par les risques et les déceptions d'un avancement précaire, autant que par l'insécurité matérielle attachée à des emplois trop pauvrement rétribués. De là, à tous les degrés de la hiérarchie, un état de malaise et de lassitude, qui, pour ne pas tenir exclusivement à la modicité des traitements y trouve sa cause essentielle..., et auquel sans exagérer le péril, il est plus que jamais opportun de prendre garde, si l'on ne veut pas voir se tarir à brève échéance, ou ce qui pis est, se corrompre les sources du recrutement judiciaire. Qu'on veuille bien songer cependant, que nulle fonction plus que la fonction de juge ne réclame, surtout dans une démocratie, les préférences et le choix d'une élite... Il y aura mieux à faire, pour des jeunes gens à culture complète, que de s'engager dans une carrière où l'on débute à 2.500 francs, pour arriver péniblement vers la cinquantaine à 5.000 ou 6.000 francs. Il est impossible de se dissimuler le mal : si tout de suite une réforme profonde du statut de la magistrature n'intervient pas, on ne trouvera plus ni suppléants, ni jeunes juges ou substituts... »

Les raisons sont excellentes, mais la réforme l'est moins. Le personnel des Cours a été réduit de 108 unités; celui des tribunaux de 413. Les relèvements de traitements ont été insuffisants et toutes ces dispositions n'ont pas contribué à améliorer l'administration de la justice.

Cf. Demombyes : « La réforme judiciaire », *Revue politique et parlementaire* 1918, tome 96, page 33.

comme un pis-aller auquel on se résigne faute de mieux. D'autres qui ont par leur famille des intelligences dans la place n'entrent dans la magistrature qu'avec l'espoir d'y faire, grâce à leurs appuis, une carrière rapide. Le recrutement, toujours restreint quant au nombre, devint médiocre en qualité. Le mal est si grave qu'il a fini par attirer l'attention des pouvoirs publics. Le dernier terme de l'évolution à laquelle nous assistons en cette matière, serait, si l'on n'y prenait garde, l'abandon de la justice de la France entre les mains d'ambitieux et d'incapables.

Enfin la difficulté de vivre avec un traitement insuffisant impose aux magistrats en fonction la nécessité d'obtenir de l'avancement. Comme celui-ci est très mal organisé et qu'il ne présente aucune garantie pour les magistrats, la lutte pour l'avancement prend le caractère d'une compétition très âpre et conduit les candidats à des démarches dangereuses pour leur dignité et leur indépendance. Qu'ils recherchent l'appui de ceux de leurs aînés qui par leurs fonctions sont à même d'exercer une influence sur les décisions de la Chancellerie, ce n'est là que demi-mal. La camaraderie, le népotisme, l'esprit de corps, s'ils présentent quelques inconvénients, les compensent du moins par des avantages certains. Conseillers à la Cour de Cassation et chefs de cour, ces aînés sont qualifiés pour apprécier à leur juste valeur les candidats qui sollicitent leurs suffrages ;

de plus ces hauts magistrats ont le plus souvent à cœur de ne pas compromettre par de mauvaises promotions le renom d'un corps auquel ils appartiennent. Les solliciteurs perdent dans les antichambres un temps qui pourrait être mieux utilisé, mais enfin ni la dignité de la magistrature ni son indépendance ne sont compromises.

Malheureusement les candidats ne s'en tiennent pas à ces démarches. Les gardes des sceaux, du fait qu'ils appartiennent au monde parlementaire, sont naturellement portés à satisfaire les désirs de leurs amis politiques. Les magistrats qui le savent et que démange le prurit de l'avancement, ne résistent pas à la tentation de se faire recommander auprès du ministre par les sénateurs et les députés de leur connaissance. La politique s'introduit ainsi dans la justice par la porte basse de l'intrigue. Sans doute il ne faut pas croire ces magistrats inféodés aux partis politiques. Entre le fait de solliciter l'appui d'un député qu'on remercie par un vote de complaisance qui assurera peut-être sa réélection, et le fait de rendre la justice avec une âme de partisan, il y a un abîme que jamais les juges français n'ont franchi. Mais aux yeux du public, qui ne fait pas tant de distinctions, le magistrat qui doit sa promotion à des influences politiques n'apparaît plus complètement libre. La suspicion, qui pèse ainsi sur un juge, atteint bientôt tout le corps. C'est de l'impartialité de tout le tribunal dont on doute,

c'est l'indépendance de la justice tout entière que l'on conteste, et à travers les institutions judiciaires ce sont les notions même d'ordre social et d'état qui sont mises en péril (7).

Le mal est donc grave, s'il n'est pas sans remède ; mais il reste à vaincre des appréhensions

(7) Nous avons extrait d'un remarquable rapport rédigé en 1903 par M. Cruppi, sur le budget de la Justice pour 1904 le passage suivant qu'on trouvera reproduit dans la France Judiciaire, 1903, première partie, page 361 :

« Le juge d'une petite cité a-t-il un traitement convenable ? A-t-il l'espoir de s'accroître sur place en émoluments, d'y grandir en honneur ? A-t-il une initiative, une responsabilité, des travaux de nature à satisfaire un esprit actif ?

S'il n'a pas tout cela, quels liens l'enchaîneraient à la résidence provisoire où son labeur n'a pourtant tout son prix que le jour où il connaît les mœurs, les usages de la région, les coutumes locales, tout ce qui dans l'unité de notre admirable pays, réserve à chaque coin de France sa physionomie, son âme spéciale...

Quand cette passion (la passion de l'avancement), si profondément humaine et française, est arrivée à faire de l'inamovibilité un leurre, quand la Chancellerie regorge de candidats et de députés qui les recommandent, il arrive parfois aux membres du parlement de considérer avec quelque amertume les démarches que l'on obtient d'eux, et l'institution qui les nécessite. Ils observent que la magistrature instituée par Bonaparte s'est, dans les jours troublés du pays, et sauf des exceptions nombreuses et honorables, tournés vers le plus fort...

A ces jeunes gens qui ont fait de longues et coûteuses études, et qui ont du goût pour la plus difficile et la plus ingrate des fonctions humaines, on offre les années longues et pénibles d'un stage sans traitement dans des postes où le travail est nul, où l'âme aigrit, où les facultés ne trouvent pas les aliments nécessaires à leur développement.

Ont-ils par hasard la vocation irrésistible et la patience inlassable qu'exigent aujourd'hui les débuts dans la magistrature, il leur faut par surcroît, s'ils veulent les braver, une belle fortune, ou du moins, l'indépendance assurée. Est-il rien de plus contraire aux principes de la démocratie. »

souvent hypocrites, et à dissiper des préjugés ridicules. Certains publicistes, véritables monomanes de la persécution, paraissent encore obsédés par les fantômes poussiéreux et surannés des parlements d'ancien régime ; on pourrait en sourire, s'il ne fallait pas s'indigner, lorsque, pour assouvir quelque basse vengeance, ou satisfaire d'inavouables rancunes, ils effectent de croire au péril qu'une magistrature sans loyalisme serait susceptible de faire courir au régime établi, et lorsqu'ils réclament l'épuration d'une magistrature insuffisamment républicaine à leur gré (8). Nous croyons avoir montré qu'à l'heure actuelle nos corps judiciaires étaient loin de bénéficier d'une autonomie exagérée, et que l'état n'avait pas à craindre d'entreprises politiques de leur part. Par jalousie de leurs dernières libertés, prétend-t-on exiger leur complet asservissement ?

Si la magistrature souffre en ce moment d'une déchéance imméritée, dont ses membres ne sauraient être tenus pour entièrement responsables, elle partage ce sort avec la plupart des fonctions publiques, et c'est là un symptôme dont la gravité ne doit

(8) « Il n'y a pas deux justices : la justice républicaine et la justice monarchique; il n'y en a qu'une, s'il y en avait deux, elles seraient toutes deux fausses. » Eyssautier. « Projets de loi sur l'organisation judiciaire ». *Revue Pratique de droit français*, 1871, tome 32, page 82.

Cf. également Léonce Comte (art. cité) *France Judiciaire* 1910, première partie, p. 271 : « Il n'y a pas de danger politique à craindre de la magistrature. »

pas échapper à nos gouvernants. Dans les sociétés les mieux ordonnées l'anarchie demeure sous-jacente ; ruiner les forces de la magistrature, c'est affaiblir la capacité de résistance de la société devant les flots constamment renouvelés du désordre. Le jour, où le respect du juge serait définitivement mort dans le cœur des Français, les doctrinaires de la violence auraient beau jeu pour proclamer, arguant de la carence des tribunaux, qu'il est permis de se rendre justice à soi-même. De pareilles éventualités ne sauraient être acceptées d'un cœur léger, c'est travailler à les écarter que de restituer à la magistrature le prestige qu'elle n'aurait jamais dû perdre et l'indépendance qui plus que jamais lui est nécessaire.

La réorganisation de nos tribunaux d'arrondissement suivant le principe de l'unité du juge, et l'adoption de réformes touchant le statut des magistrats nous en fourniront les moyens.

CHAPITRE II

L'ÉLITE JUDICIAIRE

Arbitres des intérêts privés en conflit, dépositaires du pouvoir formidable de priver leurs semblables de la liberté et de l'honneur, les juges, en raison de l'importance de leurs fonctions, doivent faire l'objet d'une sélection sévère, afin de n'être choisis que parmi l'élite de la Nation. Tout le monde s'accorde sur ce principe, mais cette unanimité cesse dès que l'on aborde le domaine de la pratique, et que l'on veut définir les règles suivant lesquelles seront choisis les magistrats.

Il faudrait tout d'abord s'entendre sur ce qu'il convient d'appeler l'élite, ce n'est pas la définir en effet que de dire qu'elle se compose des meilleurs ; et pourtant cette notion mériterait d'être précisée à un moment où par son ambiguïté même elle fait fortune, et dans un temps où de différents côtés elle paraît éveiller des espérances irréfléchies. Sans prétendre éclaircir définitivement cette question, il nous paraît utile d'exposer brièvement la conception que nous nous faisons de l'élite.

La notion d'élite impliquant celle de comparaison n'a de sens qu'appliquée à des groupes d'hommes entre lesquels on prétend faire une sélection, mais elle n'est pas susceptible de qualifier l'homme pris individuellement. Notion d'ordre social, elle exige pour être pleinement comprise que l'on tienne compte des conditions de la vie en société. Dans toute société, si rudimentaire soit-elle, il se fait entre ses membres un partage d'attributions. La plupart des hommes, les philosophes, les écrivains, les savants aussi bien que les industriels, les ouvriers ou les paysans, se trouvent ainsi investis d'une fonction, ce mot devant être entendu au sens large. La cité peut d'ailleurs tenir les autres pour inexistants. La notion de l'élite nous paraît donc étroitement liée à celle de fonctions ; elle nous semble pouvoir se caractériser par deux éléments : une valeur intellectuelle et une valeur morale appréciées elles-mêmes par rapport à une fonction.

La valeur intellectuelle d'un individu est faite d'instruction et surtout d'intelligence proprement dite. En fait, ces deux choses sont souvent confondues, l'instruction ayant pour résultat de développer l'intelligence, et celle-ci facilitant celle-là. Il faut cependant les distinguer : l'intelligence, à la différence de l'instruction, est pour sa plus grande part un don des dieux et non une qualité acquise par l'effort de l'individu. C'est la présence du facteur « instruction » qui fausse la notion que l'on se fait

fréquemment de l'élite. Comme la bourgeoisie représente incontestablement, dans sa moyenne, la classe la plus instruite de la nation et que la fortune facilite l'instruction, puisque celle-ci dans l'état actuel des choses exige de fortes dépenses pendant de longues années, beaucoup en viennent à confondre l'élite avec la bourgeoisie et les classes riches. Nous ne nous attarderons pas à dissiper ces erreurs, tout ce développement en est la réfutation.

Nous ne prétendons pas exiger de l'élite une instruction encyclopédique ; le champ des connaissances humaines, qui s'accroît sans cesse, est dès maintenant trop étendu pour que l'on puisse demander à un homme de le connaître dans toutes ses parties. Il est bien certain qu'il y a maintenant plusieurs sciences distinctes et qu'une vie entière ne saurait suffire à les approfondir toutes. Ces sciences correspondent à peu près aux différentes tâches qui se partagent les hommes en société. L'élite réclame seulement de ses membres des connaissances aussi complètes que possible dans les domaines qui touchent à leurs fonctions.

S'il y a plusieurs sortes d'instructions, il serait inexact de dire qu'il existe véritablement plusieurs sortes d'intelligences ; sans doute y a-t-il des intelligences développées dans des sens divergents par des enseignements différents, mais l'essence même de l'intelligence est d'être une ; tout au plus pourrait-on parler de formes d'intelligence, encore ne

sont-elles pas irréductibles et nous avons vu des hommes passer avec succès des uns aux autres.

La science n'est rien sans la discipline de l'esprit ; l'intelligence qui n'est pas accompagnée de qualités morales est impuissante elle-même à définir une élite. C'est par l'acceptation sincère et par l'accomplissement loyal de son devoir professionnel que l'homme manifeste le plus sûrement son degré de moralité. L'honnêteté envers ses semblables exige qu'il s'acquitte de son mieux de la tâche que les événements lui ont imposée. La fidélité au devoir professionnel implique l'adhésion à toute une philosophie ; elle réclame l'abandon d'un individualisme anarchique et la soumission de l'homme à sa destinée dans les cadres de la famille, de la profession et de la cité. Il est bien évident d'ailleurs que la valeur morale d'une élite exige plus que la stricte observance du devoir professionnel. Elle demande à chacun un effort personnel et persévérant pour acquérir et développer au plus haut degré possible les aptitudes spéciales à sa fonction. Sans exagérer les différences, il est certain que la fonction militaire nécessite d'autres qualités que la fonction judiciaire : à l'officier il faut la conception claire et rapide des problèmes, l'exécution énergique et prompte des décisions ; au juge la pondération, la raison prudente et sereine, la sagesse. L'homme qui veut être de l'élite doit tendre par un effort de culture personnelle à développer en lui les

qualités particulières qui augmenteront encore sa valeur professionnelle. Mais cela ne suffit pas. L'homme a des devoirs de toute nature à remplir envers lui-même, ses semblables et sa cité ; ces devoirs se multiplient encore du fait qu'il prétend se ranger parmi les meilleurs, appartenir à l'élite. Ce n'est que dans l'accomplissement de toutes ces tâches qu'il trouvera la sanction de son désir d'être partie intégrante de l'élite.

Il est facile de rencontrer des hommes instruits et intelligents et par ailleurs des gens de cœur et de vertu ; ce qui l'est moins, c'est de trouver des individus qui réunissent ces qualités. L'élite sera toujours une minorité.

« L'élite », disons-nous, il serait peut-être préférable de dire « les élites » puisqu'il semble que chaque fonction sociale soit appelée à créer une élite. Cependant il nous paraît possible d'admettre qu'il existe dans chaque pays une élite nationale qui est constituée par la réunion des différentes élites, classées elles-mêmes suivant la hiérarchie naturelle des fonctions auxquelles elles correspondent.

Le problème qui se posait devant nous au début de ce chapitre, nous paraît ainsi prendre un autre aspect. Il ne s'agit plus de chercher comment on recrutera la magistrature dans une élite aux contours imprécis et aux caractères mal définis, il faudra déterminer d'abord ce qu'est l'élite pour la fonction judiciaire ; il faudra préciser ensuite les con-

ditions de fait qui permettront de ne laisser pénétrer dans les cadres judiciaires que des hommes susceptibles d'être des magistrats d'élite.

*
* *

Nous avons antérieurement indiqué, en analysant le délibéré judiciaire, les qualités intellectuelles nécessaires au juge : la pondération, la sagacité, le jugement. Nous aurons l'occasion de préciser par la suite toute l'importance que présente pour l'indépendance de la magistrature la question de la valeur morale des juges. Bornons-nous ici à signaler que la pratique permet seule de dire, si un juge possède ou non ces qualités intellectuelles et morales, et qu'il est vain de chercher un procédé quelconque pour décèler leur existence : enquêtes sur la famille du futur magistrat, ou concours imposé au candidat.

Il est un point sur lequel nous voudrions cependant nous arrêter un peu : c'est la nécessité pour le juge de posséder une culture générale aussi étendue que possible (1). L'aptitude aux idées générales qui

(1)-Cf. Malapeyre. « La magistrature en France ». France Judiciaire 1900; première partie, page 121. « Le magistrat doit posséder une instruction générale très étendue, qui lui rende accessible sans effort les discussions les plus diverses; connaître admirablement la théorie du droit, qui lui permettra d'appliquer la loi et de faire décider par elle plus que par la dangereuse équité; posséder la pratique du droit, grâce à laquelle il saura déjouer les ruses intéressées des plaideurs. Il doit faire preuve de hautes qualités morales, montrer un souci profond de son devoir et de sa mission... La connais-

reste, en définitive, le meilleur critérium de l'intelligence dénote de la part de ceux qui la possèdent une vision très large de l'univers. Demander aux juges d'être capables de cet effort d'abstraction, qui permet de s'élever de la vision restreinte d'une petite partie du monde à la conception de l'ensemble, ce ne paraît être au premier abord que leur réclamer de faire preuve d'intelligence ; mais c'est encore autre chose.

Le vers du poète latin « Rien de ce qui est humain ne m'est étranger » devrait être la devise de la magistrature. Les juges sont appelés par leurs fonctions à se pencher sur l'humanité tout entière. C'est l'histoire la plus complète de ses misères que déroulent à leurs yeux les procès qui défilent devant eux. Aucun domaine des activités humaines ne leur échappe : les pratiques de commerce, l'usage de la médecine, les procédés de fabrication, l'art, la mécanique sont autant de générateurs de procès. Le tempérament des hommes, leurs façons de penser et de sentir, leurs habitudes de vie sont également des causes de conflits ; voilà la psychologie et la sociologie aux prises avec la justice. Il faut que les juges aient des notions générales de toutes ces choses pour résoudre les litiges avec quelque clairvoyance. S'il en

sance de la vie et des hommes lui est indispensable pour pénétrer l'esprit, les habitudes, les raisonnements, la manière d'être, le milieu agissant, le but poursuivi des parties en cause, et préciser et dégager les faits qui sont la source des conflits. »

était autrement, ne seraient-ils pas comparables à des aveugles de naissance jugeant sur les couleurs ? (2).

« Mais, nous dira-t-on, les tribunaux ont le moyen de pallier leur ignorance sur tel ou tel point en faisant appel au concours d'experts ». Nous reconnaissons bien volontiers l'utilité qu'il y a pour le juge à s'entourer de techniciens, nous n'avons pas la prétention d'exiger de lui qu'il soit à la fois ingénieur, mécanicien, médecin, chimiste et juge par surcroît. Mais tout de même, il ne faudrait pas que le recours à l'expert se généralisât à l'excès, ni surtout qu'à la faveur de l'expertise le juge en vienne à

(2) Voici ce que M. Gross, conseiller de justice à Graz, dit du juge d'instruction dans son « Manuel pratique d'instruction judiciaire ». Chapitre premier :

« Il lui faut résoudre des questions se rattachant à tous les domaines imaginables du savoir humain : il doit connaître les langues ; savoir ce qu'un médecin peut lui dire, et ce qu'il doit lui même lui demander ; être au courant des ruses du braconnier, comme de celles de l'agioteur ; il doit se rendre compte de la façon dont on a falsifié un testament, et dont a eu lieu un accident de chemin de fer ; comment ont opéré des tricheurs au jeu, comment s'est produite une explosion de chaudière, et de quelle façon un maquignon a rajeuni un cheval ; il doit pouvoir s'orienter dans les livres de commerce, comprendre l'argot, lire l'écriture chiffrée, connaître les procédés et les outils de tous les ouvriers... Ce devrait donc être une règle fondamentale de ne nommer juge d'instruction que des gens... qui possèdent une véritable culture encyclopédique, connaissent le monde, aient observé la vie et acquis des connaissances multiples et soient prêts à mettre au service de la société... ces connaissances péniblement acquises ».

Ces paroles ne visent que les juges d'instruction, mais elles ne perdent ni leur force ni leur autorité à être étendues à tous les magistrats et particulièrement à ceux du siège.

abdiquer son pouvoir de décision entre les mains d'un technicien quelconque.

L'expertise n'est pas une bonne chose en soi. Elle constitue de la part du tribunal qui l'ordonne quelque chose qui ressemble assez à un aveu d'ignorance et d'impuissance ; l'affaire est trop obscure, les juges n'y voient goutte : ils font appel aux lumières d'autrui. Lorsque ces mesures conservent un caractère exceptionnel, l'inconvénient n'est pas grave ; mais constamment répétées, elles aboutiraient à laisser au justiciable l'impression que les juges sont au-dessous de leur tâche, la décision rendue perdrait de son autorité, émanant en fait d'experts dont le prestige n'est pas comparable à celui qui doit entourer les corps judiciaires.

En second lieu, l'expertise a toujours pour résultat de retarder la solution du litige, elle ajoute un élément d'incertitude à des situations qui n'en comportent que trop. Ce défaut est d'autant plus évident que les experts « ne sont pas ce qu'un vain peuple pense » ; ces augures sont, entre eux, souvent en désaccord, la science dont ils sont censés être les interprètes apparaît bien souvent chancelante et imprécise. Après une expertise, il faut une contre-expertise, sans que d'ailleurs par cette multiplicité d'opérations, qui entraîne de nouveaux atermoiements, on soit assuré d'atteindre la vérité. Ces considérations nous poussent à croire que la tendance actuelle des tribunaux à ordonner des expertises à

propos des plus petites difficultés et à les multiplier comme à plaisir présente plus d'inconvénients que d'avantages, et que nos magistrats seraient bien inspirés en renonçant à ces mauvaises habitudes.

Lorsque les faits de la cause justifient l'expertise, il faudrait au moins que le juge se souvint que les experts ne sont que ses auxiliaires, qu'il doit garder la haute main sur leurs opérations et que sa tâche ne se borne pas à les nommer. Le juge qui désigne un expert doit lui préciser très exactement sa mission. Lorsqu'il reçoit le rapport de ce dernier il doit s'assurer qu'il avait compris sa mission et qu'il l'a remplie. L'expert a donné des conclusions techniques, il appartient au juge de les contrôler, de les interpréter et d'en déduire les conséquences juridiques qu'elles comportent. Ce sont les exigences mêmes de la loi qui, en le chargeant de rendre la justice, ne l'a pas autorisé à se débarrasser de ce fardeau sur les épaules d'un expert. Mais comment notre juge pourrait-il s'acquitter de ces obligations s'il est incapable de comprendre ce qu'a fait l'expert ?

Une intelligence ouverte, des connaissances variées, un robuste bon sens réunis à une grande fermeté de caractère, voilà quel devrait être le type normal du juge (3).

(3) Cf. G. Picot (op. cit.) page 303 : « De la valeur du juge dépendent la bonté de la justice et l'effet salutaire des lois. Il faut donc que le juge connaisse également les textes et les hommes, qu'il ait étudié et réfléchi, que son instruction soit profonde, et que son esprit soit droit, en un mot qu'il soit capable de discerner le vrai. »

*
* *

Il ne faut pas se dissimuler que les magistrats d'élite, tels que nous les avons définis, ne pourront jamais être très nombreux. Les groupes parmi lesquels nos corps judiciaires sont susceptibles de se bien recruter sont très restreints. Il ne faut pas espérer qu'il y ait jamais beaucoup d'hommes pour se soumettre à la discipline intellectuelle et morale sans laquelle il n'y a pas d'élite. Quelles que soient les mesures prises dans les années prochaines pour rehausser l'attrait de la carrière judiciaire, il n'y aura pas pléthore de candidats. Ce sont là des faits certains dont il faut tenir compte. Puisque nous ne voulons peupler nos cadres judiciaires que de sujets d'élite, et que par hypothèse ceux-ci sont la minorité, il faut modifier en conséquence notre organisation judiciaire (4).

Nous avons pu paraître nous éloigner momentanément du principe de l'unité du juge, et de la réforme des tribunaux d'arrondissement, mais nous y voici ramenés par le simple examen du problème du recrutement des magistrats. Il est certain que le

(4) Cf. Président Bonjean « *Traité des Actions* », tome I, p. 44 : « En toutes choses, les hommes sont rares : multiplier le nombre des juges c'est évidemment, assurer la majorité aux moins capables. »

Voir également William Loubat : « Les idées de M. Emile Faguet sur la justice moderne » dans la *Revue politique et parlementaire* 1912, tome 72, page 257 « On a vulgarisé l'instruction mais pas encore le talent ni la droiture, »

personnel de nos corps judiciaires est aujourd'hui réduit au strict minimum compatible avec les règles de procédure exigeant la présence de trois juges pour rendre un jugement et celle de cinq conseillers pour rendre un arrêt. Peut-être même n'a-t-on pas gardé toute la modération désirable dans les dernières suppressions de postes (5). Malgré ces coupes sombres, le personnel judiciaire reste relativement nombreux. Si nous conservons le mode actuel d'organisation, nous serons amenés de plus en plus à sacrifier la valeur au nombre. Peu de juges mais une élite, beaucoup de juges mais une magistrature de peu de valeur : voilà le dilemme dans lequel nous sommes enfermés. L'adoption du principe de l'unité du juge nous permet seule d'en sortir.

La substitution dans les tribunaux d'arrondissements d'un juge unique aux trois juges actuels réaliserait déjà une importante économie de personnel. Elle aurait pour conséquence naturelle la réduction du nombre des conseillers aux cours d'appel, car il n'y aurait plus d'objection sérieuse à ce que les arrêts fussent rendus par trois magistrats au lieu de cinq. Enfin cette réforme judiciaire serait heureusement complétée par la centralisation des services d'instruction aux chefs-lieux des départements. Cette dernière mesure, qui n'offre techni-

(5) Cf. ce que nous avons dit précédemment de la loi du 28 avril 1919 et de celle du 19 juin 1920 (page 131, note 6).

quement aucune difficulté (6), aurait pour résultat de supprimer des cabinets d'instruction de la plupart des chefs-lieux d'arrondissement, cabinets peu occupés qui sont trop souvent abandonnés à des magistrats très jeunes et sans expérience. Par contre, on créerait dans les chefs-lieux de département autant de cabinets qu'il serait nécessaire pour assurer le service. Compte tenu de ces créations de postes ainsi que de celles qui pourraient être faites de chambres supplémentaires dans certains tribunaux et dans certaines cours d'appel encombrés, l'économie de personnel resterait considérable. Sous le régime actuellement en vigueur, la magistrature, y compris le ministère public, est un corps de plus de 3.000 membres. La réforme dont nous proposons l'adoption diminuerait ce nombre de près de sept cents unités, sans qu'il y ait à craindre de léser les intérêts des justiciables ou de modifier leurs habitudes (7).

En présence de la crise de recrutement que tra-

(6) Il est d'ailleurs à noter que les procureurs de la République peuvent faire tous les actes d'instruction qu'il leur plaît, étant officiers de police judiciaire. Dans beaucoup d'affaires simples et de minime importance, le prévenu pourrait être appelé devant le tribunal par citation directe, sans qu'il y ait d'instruction préalablement ouverte. Actuellement d'ailleurs certains parquets usent fréquemment de cette pratique.

(7) Voir les tableaux de l'Annexe I, p. 295 et suiv. Nous avons essayé d'esquisser dans ces tableaux moins la réforme du personnel telle qu'elle devrait être réalisée, qu'une sorte d'avant projet qui serait susceptible de servir de base d'étude à nos législateur et dont ils pourraient utilement s'inspirer.

verse actuellement la magistrature, nous estimons que ce sont là des arguments irréfutables en faveur de l'adoption du principe du juge unique.

*
* *

Condition nécessaire de l'amélioration du recrutement, cette réforme serait cependant impuissante à remédier au mal, si elle n'était complétée par des mesures secondaires. Réduire le nombre des vacances à pourvoir chaque année par la diminution du nombre des magistrats, c'est déjà donner une solution partielle à la question ; mais le problème, pour être résolu dans son intégralité, exige que des mesures soient prises pour restituer aux fonctions judiciaires leur attrait d'antan, et leur ménager ainsi un plus grand nombre de candidats.

Pour que les fonctions judiciaires cessent d'être l'asile de ceux que l'on pourrait appeler les intellectuels de seconde zone, il faut qu'elles offrent à leurs titulaires autre chose que des traitements de famine. Tant qu'un juge à ses débuts sera obligé de choisir entre le célibat et la gêne, tant qu'un magistrat chargé de famille sera contraint de cacher sous des dehors honorables une misère qui n'en sera que plus pénible à supporter, il ne faut pas s'imaginer attirer à la magistrature de brillantes recrues. Il nous est assez désagréable d'avoir à traiter ici une question de gros sous ; nous estimons cependant nécessaire de signaler

la situation qui est faite aux jeunes gens débutant dans la carrière judiciaire. En 1914 le traitement d'un substitut de troisième classe était de 2.800 frs., celui d'un juge de la même classe de 3.000 francs. A la même époque un juge de seconde classe qui avait au minimum huit ans de services et souvent douze et quinze touchait annuellement 4.000 francs. Entre 1914 et 1925, ces traitements dérisoires ont à peine triplé. Ils sont donc restés insuffisants. Le substitut et le juge de troisième classe touchent aujourd'hui 11.000 francs par an. Le juge de seconde — un homme qui a généralement de trente cinq à quarante ans — reçoit une rétribution annuelle de 12.000 francs. Ces chiffres ont une éloquence que tout commentaire ne pourrait qu'affaiblir. Tant que cet état de choses n'aura pas été amélioré dans une très large proportion, le recrutement de la magistrature restera ce qu'il est actuellement : difficile et médiocre (8).

Ce qui contribue en second lieu à déprécier la carrière judiciaire c'est l'incertitude et l'arbitraire de l'avancement. Beaucoup de fonctionnaires ont la certitude, dès leurs débuts, d'arriver par l'ancienneté à un échelon plus ou moins élevé de la hiérarchie, il n'en est pas de même pour les magistrats. Rien ne garantit aux débutants qu'ils ne seront pas

(8) Cf. Demombynes « La réforme judiciaire » Revue politique et parlementaire 1918, tome 96, page 33.

Voir infra. Annexe III, p. 303.

« oubliés », leur vie durant, dans un petit tribunal de troisième ou de deuxième classe. Après ce que nous avons dit de la façon dont ces postes sont rétribués, on conçoit que cette éventualité n'a rien de bien séduisant. Nous nous bornerons ici à mentionner ce vice de notre organisation judiciaire. Il s'agit de faits qui sont si étroitement liés au problème de l'indépendance des juges, qu'il est préférable de réserver nos explications, et l'exposé des remèdes que nous envisageons, pour le moment où nous traiterons cette dernière question dans son ensemble.

Nous sommes d'ailleurs persuadés que si des mesures sont prises pour relever les traitements et pour donner aux magistrats une certaine sécurité pour l'avancement, il sera facile de recruter d'excellents éléments pour nos corps judiciaires dont les besoins seront au surplus très réduits. L'élite se trouvera tout naturellement attirée vers les fonctions judiciaires par les tâches vraiment intéressantes qu'elles offriront à son activité. Les besognes quotidiennes entraînent avec elles une part variable mais toujours importante de monotonie, celles du juge comptent parmi les plus favorisées sous ce rapport. Les procès qui se succèdent devant un tribunal ne se présentent jamais dans les mêmes termes ni sous les mêmes aspects. Les espèces à trancher sont d'une extrême variété. Le juge n'a pas l'horizon borné par sa tâche. A l'occasion de ses fonctions, c'est toute

l'humanité avec ses mille figures qui passe sous ses yeux. La carrière judiciaire a donc de quoi tenter les hommes d'élite dont elle a besoin (9).

*
* *

Après avoir défini ce qui constituait à nos yeux l'élite judiciaire, et avoir exposé les conditions qui nous paraissaient indispensables au recrutement de cette élite, l'ordre logique exigerait que nous précisions maintenant les procédés par lesquels pourraient être appelés dans les cadres judiciaires et sélectionnés les candidats à la magistrature. Mais là encore, nous nous trouvons en présence d'une question qui touche au problème de l'indépendance du juge. Nous la reprendrons donc en même temps que celui-ci dans notre troisième partie.

(9) Sur ce point, en dehors des documents déjà cités dans les chapitres précédents, notamment du rapport Cruppi, on consultera le discours de Belleville à Gambetta 12 août 1881 :

« Je ne comprendrais pas qu'on touchât à la magistrature sans faire trois choses à la fois : prendre les juges parmi les hommes vraiment éclairés et savants, par conséquent les choisir au concours, à la suite d'épreuves, et leur faire une situation honorable et honorée afin que la question de fortune préalable ne se pose pas comme un obstacle en face du candidat. Enfin, en troisième lieu, ce que je voudrais, c'est qu'il n'y ait plus d'avancement pour les magistrats, et que leur situation fût tellement honorée et rentée qu'il n'aient plus aucune espèce d'intérêt à ce qu'on nomme une promotion, ils ne donneraient par ainsi ce spectacle, qu'étant inamovibles en droit, ils sont en réalité tout ce qu'il y a de plus amovibles et de plus mobiles » (Extrait du rapport Cruppi sur le budget de la justice de 1901. J. O. 1900, Doc. parl. chambre. Annexe n° 1873, page 2.349).

Au cours de l'analyse que nous avons tentée de la notion de l'élite, nous avons indiqué l'importance du facteur professionnel. C'est là une étude qui mérite d'être reprise en ce qui concerne la magistrature. Exposer comment est assurée actuellement la formation professionnelle du magistrat, comment l'adoption du principe du juge unique modifie la position du problème, déterminer enfin comment celui-ci pourrait être résolu dans l'avenir, ce sera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE III

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DU JUGE

Il ne suffit pas d'appeler dans les cadres judiciaires, par les moyens appropriés, les hommes que les dons de l'intelligence et les qualités morales rangent parmi les meilleurs, il faut encore déterminer les procédés par lesquels de ces hommes de bien il sera fait des juges. La mission de ces derniers est d'une importance trop grande, pour qu'il soit possible de confier au hasard le soin de leur formation ; aussi dans tous les pays, à toutes les époques, et quelque fut le mode d'organisation judiciaire, le législateur a-t-il dû prendre des mesures pour donner aux juges les moyens d'acquérir et de développer les qualités professionnelles qui leur sont indispensables. La France, dont le droit écrit séculaire est na-

turellement touffu et dont la législation est l'aboutissant de dix siècles d'histoire, peut moins que tout autre pays se désintéresser de cette question, à laquelle d'ailleurs la réforme de nos tribunaux d'arrondissement par l'adoption du juge unique donnerait un nouvel intérêt (1).

On est actuellement à peu près unanime à reconnaître l'insuffisance de la formation professionnelle de nos magistrats, et beaucoup en tirent argument contre le juge unique (2). Si certains de nos adversaires reconnaissent qu'il est exact que le juge triple conduit à la médiocrité, parce qu'il ne permet pas au meilleur de donner toute sa mesure, et que de ce fait le tribunal ne représente jamais qu'une valeur moyenne, ils ajoutent qu'il est préférable d'avoir affaire à un tribunal médiocre plutôt qu'à un mauvais, et que le juge unique ne nous offre aucune garantie contre cette éventualité. On peut répondre à ce raisonnement qu'il est à présumer que la magistrature nouvelle étant réduite en nom-

(1) On trouve déjà dans l'ancien droit des dispositions relatives à la formation des juges : l'ordonnance de 1454, art. 113 invitait les magistrats à étudier la jurisprudence, et l'ordonnance de Blois de 1576 prévoyait un examen professionnel pour les candidats aux fonctions judiciaires. Enfin Brantôme raconte que le chancelier de L'Hôpital interrogeait lui-même les magistrats pour se rendre compte de leurs connaissances en droit.

Cf. Henrion de Pansey (op. cité.) Introduction Ch. X.

(2) Voir Jaubert « Du juge unique » France judiciaire 1907, 1^{re} partie, page 274.

bre sera en qualité supérieure à l'ancienne, et qu'il sera d'autant plus facile de remédier à l'incapacité d'un juge que celle-ci sera plus notoire et plus indiscutable. Cependant il est certain qu'on ne renonce à la médiocrité que pour atteindre un meilleur état de chose et que le corollaire indispensable de l'unité du juge est une formation plus efficace du magistrat auquel échéera la charge de trancher seul les litiges. Dans une organisation judiciaire fondée sur l'unité du juge, tout doit être mis en œuvre pour ne laisser accéder aux tribunaux que les sujets dont on peut être sûr au triple point de vue de la moralité, du bon sens et de la science.

*
* *

A l'étranger, ce problème a été résolu de façons très différentes suivant les pays.

La plupart des états de la Confédération Américaine paraissent en avoir méconnu l'importance, et n'exigent de leurs magistrats d'autre garantie de capacité que la possession d'un diplôme d'études juridiques délivré par l'une de ces innombrables « Universités privées » qui pullulent sur le sol de la république ; si certains de ces diplômes peuvent soutenir la comparaison avec ceux de nos Facultés, il n'en va pas de même de tous, et beaucoup ont une valeur

assez douteuse (3). Les magistrats fédéraux offrent au contraire de plus sérieuses références : anciens avocats réputés pour leurs qualités professionnelles, leur longue pratique des affaires et leur succès sont des gages certains de leur valeur (4).

De même en Angleterre (5), le siège de juge est le couronnement d'une carrière honorable au barreau, les membres de la Cour Suprême notamment ont 47 à 57 ans d'âge et 18 à 35 ans d'exercice des affaires. Ce procédé assure aux tribunaux britanniques un personnel d'une grande autorité et d'une science incontestable.

En Italie (6), les candidats aux fonctions judiciaires doivent passer un concours d'entrée à l'issue duquel ils sont nommés auditeurs, et attachés en cette qualité pendant dix-huit mois soit à un parquet (ce qui ne nous paraît pas heureux), soit à un tribunal. A l'expiration de ce stage, les auditeurs subissent un nouvel examen avant d'être définitivement admis dans les tribunaux.

(3) Voir à ce sujet Nérinx (op. cit.) II^e partie, chapitres 12 et 13.

(4) Cf. Nérinx (op. cit.) I^{re} partie, chapitre 8, et Emile Stocquart « La vie judiciaire à New-York ». *Revue de droit international et de législation comparée*, tome V, 2^e série, 1903, page 138.

(5) Cf. Comte de Franqueville (op. cit.) chapitre 10, page 378.

(6) Cf. Marchand, thèse citée, page 126.

La législation prussienne (7), s'inspire d'idées analogues : le candidat, qui a passé avec succès le concours d'entrée, fait un stage de neuf mois auprès d'un tribunal de bailliage, puis un séjour d'un an dans un tribunal régional ; on l'envoie ensuite six mois dans un cabinet d'avoué-plaidant, puis quatre mois dans un parquet, après quoi il retourne neuf mois dans un tribunal de bailliage ; et il termine son stage en passant six mois auprès d'une Cour d'appel.

(7) Aux termes de la loi du Reich sur l'organisation judiciaire du 22 mars 1924 (traduction des services juridiques de la Haute Commission Interalliée des territoires rhénans), la capacité aux fonctions judiciaires s'acquiert par l'obtention de deux diplômes, le premier précédé de trois ans d'études de droit auprès d'une université dont trois semestres au moins auprès d'une université allemande. Le 1^{er} et le 2^e examen doivent être séparés par un intervalle de trois ans pendant lesquels le postulant fait un stage auprès des tribunaux, des avoués plaidant ou dans un parquet suivant les dispositions prises par les législations des états. (Titre I, art. 2.).

D'après la même loi (Titre II, art. 12.), les juridictions de droit commun pour toute l'Allemagne sont :

1^o Les tribunaux de baillage (Amtsgerichte), analogues à nos justices de paix ;

2^o Les tribunaux régionaux (Landgerichte) équivalents à nos tribunaux d'arrondissement ;

3^o Les tribunaux régionaux supérieurs (Oberlandesgerichte) comparables à nos cours d'appel ;

4^o La Cour suprême du Reich (Reichsgerichte) qu'il faut rapprocher de notre Cour de Cassation.

Le juge de baillage (Amtsrichter) peut en même temps être membre du tribunal régional soit comme juge, soit comme président (Direktor), il est juge unique, mais pour certaines affaires, il doit être assisté de deux échevins. Les cours d'assises comprennent trois juges et six jurés qui statuent en commun. Le tribunal supérieur du Reich siège valablement à cinq membres.

La durée totale de ce stage est donc de quarante six mois (8).

Evidemment, le jeune magistrat prussien doit avoir à la fin de ses pérégrinations une idée complète du système judiciaire de son pays, mais il est permis de demander si ces perpétuels changements de fonctions sont favorables à son instruction. Il y a en outre dans ces règles un manque total de simplicité qui détruit leur harmonie. Pourquoi intercaler, par exemple, le stage chez l'avoué entre le séjour au tribunal régional et le passage au parquet dont l'utilité nous paraît d'ailleurs discutable ? Et fallait-il imposer au jeune magistrat de faire à vingt-deux mois d'intervalle deux stages de neuf mois au tribunal de bailliage, qui est l'analogue de nos justices de paix et qui est précisément la juridiction auprès de laquelle il apprendra le moins ? (9).

(8) Cf. Marchand, thèse citée, page 117.

(9) Cf. « L'organisation judiciaire de la Bavière », par Ch. Fontanges, Bulletin de la Société de législation comparée n^{os} 7, 8, 9, juillet-septembre 1919.

Les juridictions civiles sont constituées par :

a) Les tribunaux de bailliage à juge unique ;

b) Les tribunaux régionaux ;

c) Les tribunaux régionaux supérieurs ;

d) Le tribunal régional supérieur de Munich et la Cour d'Empire à Leipzig.

Les juridictions criminelles par :

a) Les tribunaux d'échevins ;

b) Les chambres criminelles des tribunaux régionaux ;

c) Les cours d'assises ;

d) Le tribunal régional supérieur de Munich et la Cour du Reich, à Leipzig.

Les candidats à la magistrature doivent se conformer à la législation impériale (v. note 7). En outre, ils doivent subir

*
* *

Le système français actuellement en vigueur, s'il est beaucoup plus simple, est malheureusement tout à fait insuffisant. Il comporte des études théoriques sanctionnées par la licence de droit, et un stage de deux ans au barreau cumulé ordinairement avec un stage d'un an dans un parquet. Pour être admis dans la magistrature, le candidat doit en outre subir avec succès les épreuves d'un concours d'entrée. Nous laisserons ce dernier de côté. Il constitue un mode de désignation du juge, non un procédé de formation, et nous aurons l'occasion d'y revenir ultérieurement. Nous allons reprendre une à une les autres conditions exigées des candidats aux fonctions judiciaires, en les critiquant et en examinant s'il y a lieu de les modifier ou de les maintenir.

une épreuve préparatoire constituée par des interrogatoires sur le droit romain et le droit allemand. Ils passent ensuite le premier examen prévu par la loi du Reich, devant une commission composée de fonctionnaires administratifs et de magistrats. Ils accomplissent un stage de trente mois ainsi divisé : neuf mois à un tribunal de baillage, neuf mois à un tribunal régional et douze mois au ministère de l'intérieur ou à une sous-préfecture, ou encore six mois à une sous-préfecture et six mois à la mairie d'une ville autonome ou à la direction de la police à Munich. Ils doivent être employés à des travaux théoriques, ils sont l'objet de rapports annuels au ministre de la Justice, reçoivent un certificat de conduite et sont ensuite admis au second examen. Suivant leur ordre de classement, ils sont nommés juges ou membres du ministère public ou greffiers ou enfin fonctionnaires des finances ou de l'administration.

Il n'est mis en doute par personne que le grade de licencié soit le minimum de ce qu'il faille exiger du jeune magistrat. Mais trois années passées à la Faculté ne peuvent faire acquérir à l'étudiant la connaissance complète du droit, elles suffisent à peine à lui inculquer les principes essentiels de cette science, à le familiariser avec sa terminologie, à lui donner une méthode d'investigation appropriée qui lui permette de poursuivre ultérieurement ses recherches. Est-ce suffisant ou doit-on astreindre les candidats aux fonctions judiciaires à posséder le diplôme de docteur en droit ? Beaucoup le pensent (10).

Si l'on peut reprocher aux Anglo-Saxons le mépris qu'ils affectent pour les études théoriques (11), on peut se demander si les Français à

(10) Notamment M. Seligman : « Observation sur l'organisation judiciaire en France ». *Revue critique de législation et de jurisprudence*, tome 1, nouv. série, 1871, p. 134.

Cf. également X... : « Les projets d'organisation judiciaire », « *Revue pratique de Droit français* », tome 42, 1876, p. 309.

(11) Le grand-père de Sir Pollok expliquait à ce dernier comment il avait appris le droit : « Pour ma part, je n'ai jamais lu de traités, je ne m'y reporte que pour colliger les références. J'ai appris le droit en lisant les recueils d'arrêts, en suivant les débats judiciaires, en y pensant et en parlant de ce que je venais de lire et d'entendre. » Rapporté par M. Levy-Ullmann : « Comment un Français d'aujourd'hui doit-il aborder l'étude du droit anglais et du droit anglo-américain ? » *Bulletin de la Société de Législation comparée*, nos 1, 2, 3, janvier-mars 1919, p. 83.

Un chancelier de Grande-Bretagne, Lord Lyndhurst avait le même mépris de la science juridique, lui qui disait : « Lorsque j'ai à nommer un juge, je cherche un gentilhomme, c'est tant mieux s'il sait un peu de droit. » Vicomte de Franqueville : « *Le barreau d'Angleterre* ». Correspondant du 25 avril 1889.

l'inverse ne marquent pas une tendance fâcheuse au mandarinat. Sans méconnaître la valeur des études du doctorat, et le complément de culture juridique qu'elles apportent, nous ne sommes pas persuadés qu'elles préparent à bien juger. Les faits semblent d'ailleurs confirmer notre opinion. La proportion des docteurs en droit est d'environ 30 o/o pour l'ensemble de la magistrature (sur 2.853 magistrats nous avons relevé 803 docteurs), mais ce pourcentage ne varie guère quel que soit le personnel considéré : il est de 32 o/o pour les Cours d'appels et les tribunaux de première classe, de 30 o/o pour les tribunaux de seconde et de 28 o/o pour les tribunaux de troisième. A moins d'admettre que le mérite n'a aucune part dans l'avancement de nos juges, il faut bien avouer qu'il ne semble pas y avoir de relation entre le grade de docteur et la valeur du magistrat. En exigeant le doctorat de ceux qui demandent à entrer dans la magistrature, on ne relèvera peut-être pas la valeur professionnelle des juges, mais on écartera certainement des fonctions judiciaires bon nombre de sujets distingués, aptes sous tous les rapports à faire d'excellents magistrats, mais dépourvus de ce diplôme, et cela souvent par impécuniosité, car les études sont coûteuses. Pour qui connaît les difficultés que rencontre actuellement la magistrature dans son recrutement, il apparaît inopportun de compliquer une situation déjà bien délicate par

une mesure peut-être inefficace que l'on peut certainement ajourner (12).

En imposant au futur magistrat un stage de deux ans au barreau, on a voulu le mettre en contact au sortir de l'Ecole avec la vie du Palais de Justice et la pratique des affaires. Bien employées, ces deux années pourraient être fructueuses pour sa formation, mais la vérité nous oblige à dire qu'il en est rarement ainsi, surtout en province. Le jeune avocat stagiaire plaide peu les premières années ; ce ne

(12) On sait qu'il existait jusqu'à ces derniers temps, deux doctorats, l'un « sciences juridiques », l'autre « sciences politiques et économiques ». Depuis le décret du 2 mai 1925, ils ont été remplacés par quatre diplômes supérieurs d'étude portant l'une des mentions suivantes : « Droit romain, histoire du droit » ; « Droit privé » ; Droit public » ; « Economie politique ». Le grade de docteur en droit résulte de l'obtention de deux de ces diplômes.

Les observations présentées au texte s'appliquent au doctorat en général, sans que nous ayons cru devoir distinguer entre les différentes mentions qui peuvent être portées sur le diplôme. Cependant, il faut signaler que, si le doctorat juridique ancien et le diplôme « droit privé » nouvellement créé constituent pour le magistrat l'école où il peut approfondir la science juridique nécessaire à ses fonctions, le doctorat politique et les trois autres diplômes qui viennent d'être institués présentent l'intérêt de développer ses connaissances dans des domaines voisins du droit pur. Après ce que nous avons dit sur la nécessité qu'il y a pour le juge à posséder une culture générale étendue, on comprendra que nous soyons disposés à admettre, qu'il peut être aussi profitable à ce dernier d'avoir étudié le droit public ou l'économie politique, qu'à s'être confiné dans l'étude du droit privé.

Les arguments que l'on peut invoquer pour imposer aux candidats à la magistrature l'obligation d'être docteurs en droit, gardent toute leur valeur quel que soit le diplôme envisagé ; mais à l'inverse, les objections, qui nous ont conduits à écarter cette réforme, demeurent valables pour tous les diplômes.

serait pas un mal, s'il utilisait ses loisirs forcés à compléter son instruction juridique, mais l'oisiveté est douce même sous le ciel gris de nos contrées, et le temps s'écoule entre les palabres de la salle des Pas-Perdus, et les stations apéritives au café. Cependant, le stagiaire s'instruit presque à son insu : il se familiarise avec l'atmosphère de l'audience, il peut faire d'utiles comparaisons entre les magistrats qui exercent leurs fonctions sous ses yeux, il peut apprécier leurs façons de procéder, et en tirer d'utiles leçons pour lui-même ; enfin il apprend à connaître les habitudes et l'esprit du barreau.

Ce stage serait utilement complété par une année d'étude chez un avoué. Le stagiaire aurait ainsi l'occasion de préciser et d'approfondir les notions de procédure que la Faculté n'a pu lui enseigner que d'une façon trop vague. A la condition qu'il ne reçoive de ce côté aucune rétribution, il pourrait combiner ce stage chez l'avoué avec sa première année de barreau, lorsque, inexpérimenté, il n'a que peu d'affaires à plaider.

Les deux conditions que nous venons d'examiner : licence de droit et stage au barreau, furent longtemps les seules exigées des candidats à la magistrature. En fait, ceux-ci, depuis de longues années, se faisaient attacher à la Chancellerie, ou au parquet général d'une Cour d'appel. En 1875 M. Dufaure, garde des Sceaux, voulût régulariser cette pratique et la transformer en un véritable noviciat. A

cet effet, il décidait qu'à l'avenir les attachés à la Chancellerie, au parquet général de Paris et au parquet de la Seine, seraient recrutés au concours, il s'efforçait d'endoctriner les procureurs généraux de province pour étendre cette mesure à tous les ressorts, enfin il manifestait l'intention de ne choisir les futurs magistrats que parmi ces attachés (13). Avec les meilleures intentions du monde, M. Dufaure faisait fausse route. Sans doute n'eût-il pas le temps d'achever sa réforme, mais son projet fut repris en 1906, lorsqu'on organisa un concours d'entrée pour le recrutement de la magistrature (14). Le décret du 18 août 1906 décida en effet que seraient seuls admis à concourir les candidats qui justifieraient du grade de licencié en droit, et du stage au barreau prévus par la loi du 20 avril 1810, et qui rempliraient en outre une des conditions suivantes : avoir été attachés pendant un an à la Chancellerie, ou à un parquet général, ou au parquet de la Seine ; avoir accompli un stage d'un an chez un avoué. Actuellement la plupart des candidats à la magistrature se font attacher soit à la Chancellerie, soit à un parquet, et cumulent ce stage avec celui qu'ils doivent

(13) Cf. les décrets du 29 mai et du 7 juin 1876. Antérieurement les attachés au parquet avaient fait l'objet de deux arrêtés ministériels du 1^{er} mai 1822 et du 1^{er} janvier 1842, et d'une ordonnance du 24 décembre 1844, celle-ci visant spécialement les attachés à la Chancellerie.

(14) Le principe de la réforme réalisée par le décret du 18 août 1906 a été posé par l'art. 38 de la loi de finances du 18 avril 1906.

accomplir au barreau. Rien n'est plus mauvais pour leur formation.

La besogne, qui leur est confiée dans les parquets comme à la Chancellerie, n'a rien à voir avec le droit ; on pourrait la qualifier d'administrative, si l'administration consistait à faire des copies de pièces, ou à écrire des lettres sans intérêt. Le métier de scribe auquel on les condamne est parfaitement inopérant pour leur instruction juridique (15). Ajoutons que ce stage n'est pas qu'inutile : il est néfaste. On peut peut-être admettre que le séjour à la Chancellerie soit inoffensif pour le futur juge, bien qu'il soit sans doute préférable de lui faire respirer une atmosphère autre que celle d'un ministère, mais il est indéniable que son passage au parquet général lui donnera une fausse conception du rôle et des devoirs d'un juge. Ce n'est pas ici le lieu d'exposer dans son intégralité la théorie du ministère public, mais il est nécessaire de justifier les critiques qui précèdent en précisant ce qu'il faut entendre par l'indépendance des magistrats du parquet.

(15) M. Dufaure avait d'ailleurs prévu ce qui devait arriver. Voici ce qu'il écrivait aux procureurs généraux dans une circulaire du 4 juin 1876 : « Un attaché ne doit pas tenir uniquement la place d'un expéditionnaire, vous pouvez le charger de faire quelques copies, de libeller des citations, de préparer la correspondance administrative ; mais vous ne devez négliger aucune occasion de l'initier au fond même des affaires qui passent entre ses mains, d'exercer son jugement, de le former au travail de rédaction, de l'accoutumer en un mot aux fonctions judiciaires que les attachés sont presque tous appelés à remplir prochainement. »

A l'origine, le roi n'avait pas de représentants attitrés auprès des différentes juridictions de son royaume : lorsqu'à l'occasion d'un procès quelconque il avait besoin de faire défendre ses intérêts devant un tribunal, il chargeait de ce soin un avocat et un procureur (16). Mais quand les litiges dans lesquels le roi était partie furent suffisamment nombreux, les hommes d'affaires, qui s'occupaient habituellement des procès du roi, cessèrent de s'intéresser à ceux des particuliers, et devinrent « les gens du roi ». On définissait leur situation vis-à-vis du pouvoir par la formule suivante : « La plume est serve, mais la parole est libre » c'était dire que le procureur, qui tenait la plume, était obligé de déposer devant le tribunal des réquisitions ou des conclusions conformes aux instructions à lui données par le Roi, tandis que l'avocat, qui portait la parole, demeurait libre de défendre oralement une thèse différente. Ajoutons, pour achever de les caractériser, que ces magistrats étaient devenus propriétaires de leurs charges, comme presque tous les fonctionnaires de cette époque.

Réorganisé par Napoléon I^{er}, qui se réserva la nomination de ses membres, le ministère public fut déclaré indivisible, et dans son anonymat disparurent l'individualité du procureur et celle de l'avocat.

(16) Cf. « Les avocats du roi depuis les origines jusqu'à la Révolution ». Eugène Lefebvre, Paris 1912, chez Rousseau. Et Esmein, Histoire du Droit français, 15^e édition, p. 389.

Désormais l'un et l'autre furent également aptes à déposer des réquisitions ou des conclusions écrites et à les soutenir oralement ; cependant la règle ancienne demeure en vigueur : « La plume est servie mais la parole est libre » (17).

Quelle interprétation faut-il lui donner, quelle portée faut-il lui reconnaître ? Dans quelle mesure le ministère public est-il tenu d'obéir aux ordres du gouvernement ?

Le pouvoir a donné une double mission à ses représentants auprès des tribunaux : veiller à la bonne administration de la justice, et défendre les intérêts de l'état lorsqu'un procès les met en question.

La volonté permanente du pouvoir est que les tribunaux rendent des décisions conformes à la justice. A cet effet ses mandataires ont le droit et le devoir d'éclairer les juges dans la mesure du possible, aussi la faculté leur est-elle reconnue de conclure même dans les affaires où l'intérêt de l'état n'est pas engagé, et l'obligation leur est-elle imposée d'assister à toutes les audiences.

(17) L'indivisibilité du parquet signifie que, dans un ressort donné, tous les magistrats du parquet sont interchangeables. Les membres des parquets de première instance ne sont que les délégués du procureur général, qui résume dans sa personne le parquet du ressort, et qui peut prendre la parole devant tous les tribunaux judiciaires du ressort ainsi que devant la Cour d'appel. Au cours d'une même instance, un magistrat du parquet peut être remplacé par un de ses collègues, car il n'est pas nécessaire qu'une même personne représente le ministère public pendant les débats d'une affaire déterminée.

Lorsque l'état est partie dans un litige, il est naturel qu'il puisse faire valoir ses prétentions comme le pourrait faire un plaideur ordinaire, et que le ministère public soit chargé de les soutenir devant le tribunal. Mais représentant qualifié des intérêts de l'état, le gouvernement est mieux placé que quiconque pour les apprécier ; aussi est-il admis qu'il peut imposer au parquet une ligne de conduite déterminée, et même lui adresser le texte des réquisitions que le procureur général, ou son délégué, devra déposer devant le tribunal.

Il peut se faire que dans telle ou telle affaire les prétentions du gouvernement soient contraires au droit. Il se produit alors une opposition entre la volonté générale de l'état que justice soit rendue à tous, et la volonté momentanée des gouvernants de faire triompher devant les tribunaux une thèse particulière. Sans doute appartient-il aux juges, institués gardiens de la justice, de trancher ce conflit en faisant prévaloir le droit sur les réclamations injustes du pouvoir. Mais le ministère public ne peut, sous prétexte d'obéir aux ordres des gouvernants, se faire sciemment complice d'une injustice et négliger ainsi la mission qu'il a reçu de veiller à ce que les sentences des tribunaux soient équitables.

Le magistrat du parquet, présent à l'audience, a l'obligation de déposer des conclusions ou de prendre des réquisitions conformes aux instructions

qu'il a reçues de la Chancellerie, « la plume est serve » ; les juges connaîtront la thèse du gouvernement et pourront l'apprécier en connaissance de cause. Mais ce même magistrat, s'il prend la parole, a la faculté de défendre l'opinion qu'il croit juste, qu'elle soit identique ou opposée à celle qui fait l'objet des réquisitions, « la parole est libre ». Voilà la théorie.

En fait ce n'est que tout à fait exceptionnellement que les choses se passent ainsi. Le gouvernement laisse habituellement le parquet général maître de sa conduite. Lorsqu'il lui envoie des instructions, elles ne sont pas toujours manifestement contraires à la justice. Enfin si les magistrats du parquet sont unanimes à condamner la thèse du gouvernement, le ministère public se borne le plus souvent à déposer devant le tribunal les réquisitions écrites, et s'abstient de les soutenir oralement. Ce silence est suffisamment significatif pour éclairer les juges sur le sentiment intime du parquet.

Il résulte de cette situation spéciale que le parquet est la plus mauvaise école qui soit pour la formation d'un juge (18). Le stagiaire voit des magis-

(18) Voir la critique des attachés au parquet dans la Revue pratique de droit français : Robinet de Cléry : « Du Concours », tome 40, 1875, page 116. — Merville : « Le recrutement de la magistrature », tome 42, 1876, page 161.

Voir également Léonce Comte (art. cit.), France Judiciaire 1910 I, page 257, et Flourens : « Réformes judiciaires », même revue, 1877 I.

Cf. enfin, E. Gues (art. cité), Revue critique de législation et de jurisprudence, 1870, tome 37, p. 313.

trats recevoir et exécuter les ordres de la Chancellerie. Du parquet général, où il est, des instructions impératives sont adressées aux parquets de première instance du ressort. Il est ainsi amené à considérer la magistrature sous l'aspect d'un corps hiérarchisé et soumis aux règles de la discipline. La conception qu'il doit se faire de la situation du juge est tout autre, car celui-ci ne relève que de sa conscience, et n'a d'ordre à recevoir de personne, sa première vertu est d'être indépendant, surtout à l'égard du pouvoir.

Le stage à la Chancellerie et aux parquets généraux doit donc être purement et simplement supprimé.

Dans le système actuel, le jeune magistrat, qui a beaucoup à apprendre au moment de sa nomination, achève de s'instruire au contact de ses collègues plus anciens. C'est là un mode de formation, auquel mettrait fin l'institution du juge unique en première instance, et que nous verrions disparaître sans regret. Avant de pratiquer, le jeune médecin vérifie l'étendue de ses connaissances sur des cadavres qu'il lui est permis de disséquer tant bien que mal. Les expériences qu'il fait sur les morts, profiteront peut-être aux vivants qui auront recours à ses soins. On ne prend pas tant de précautions pour les justiciables : afin d'éprouver le jugement et la science d'un jeune magistrat, on l'invite à exercer ses talents sur des prévenus et des plaideurs bien vivants. C'est une méthode barbare que de terminer

l'éducation d'un juge aux dépens de la fortune, de la liberté et de l'honneur de ses semblables, et ce n'est pas une justification de dire que son inexpérience sera compensée par la routine de ses deux assesseurs, pas plus que de prétendre que son opinion ne pèsera que pour un tiers dans la décision du tribunal (19).

*
* *

L'examen des procédés actuellement employés pour la formation des juges nous a fait constater leur insuffisance. L'institution du juge unique en première instance ne pourra que la faire sentir plus rudement ; il faut donc y porter remède.

Certains esprits ont été séduits par une solution qui consisterait à faire des justices de paix le pre-

(19) Cf. Garsonnet et César Bru. *Traité*, tome 1 : « La magistrature ne peut pas être une école où l'on apprend le droit aux dépens des justiciables. »

Lire le discours de Goblet, au J. O., 16 novembre 1880. *Débats parlementaires*, page 11.123.

Voir contra Jaubert, art cité, *France Judiciaire* 1907, I, page 274 : « Une préparation est indispensable, préparation à laquelle les juges se livrent actuellement, sous la direction du président et aussi lorsqu'ils sont appelés à le suppléer en son absence. Sans doute le magistrat du siège nouvellement nommé est — on l'a dit — appelé à se prononcer dans les gros procès aussi bien que dans les petits, et la loi, en l'obligeant à opiner le premier dans les délibérés, a voulu qu'il ne consultât que lui-même avant de se prononcer; il n'est pas moins vrai que dans les affaires complexes et délicates, l'exposé préalable du litige fait par le président, la manière dont ce dernier série et met en lumière les diverses questions à juger, contribuent puissamment à former le jeune magistrat qui se rend bien vite compte du profit qu'il retire de l'expérience de ses collègues. »

mier échelon de la magistrature. Le personnel des tribunaux d'arrondissement serait recruté parmi les juges de paix, et fournirait à son tour par sélection les membres des Cours d'appel et de la Cour de Cassation. Les auteurs de ce projet en attendent surtout le relèvement du niveau des justices de paix, par l'attrait d'une carrière désormais élargie, mais ce système présente de graves inconvénients (20).

Il est en premier lieu inopérant, car il ne supplée pas à l'insuffisance de la formation des magistrats, et il est tout aussi irrationnel de transformer les justices de paix en écoles d'apprentissage, que de faire jouer ce rôle par les tribunaux d'arrondissement.

En second lieu, on a négligé de tenir compte des répercussions qu'aurait la mesure préconisée sur le recrutement et l'avancement de la magistrature. Comme beaucoup de jeunes gens seraient sensibles à la perspective d'un avancement quasi illimité et à la

(20) Cf. Maestracci : « Le Juge de paix, sa situation; une réforme nécessaire. » *Revue politique et parlementaire* 1902, tome 31, page 539. Voir également E. Gues (art. cit.), qui propose en outre d'exiger le diplôme de docteur en droit des juges de paix. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, tome 37, 1870, p. 289. Jaubert art. cit. : *France judiciaire* 1907, I. p. 274 : « L'institution du juge unique ne pourra être utilement proposée en France que lorsque notre pays sera doté d'une magistrature cantonale éclairée, tout à fait à la hauteur de sa tâche, et qui pourra fournir aux tribunaux supérieurs des candidats suffisamment rompus aux travaux judiciaires pour être aptes à remplir convenablement des fonctions difficiles. Cf. enfin Coumoul : « Du juge unique », *France judiciaire*, 1880-1881, tome V, première partie, p. 161.

possibilité d'arriver jusqu'à la Cour de Cassation, la réforme proposée améliorerait probablement le recrutement des juges de paix, mais elle écarterait des corps judiciaires beaucoup de ceux qui songent actuellement à y entrer, et que rebutteraient l'obligation de faire un séjour de plusieurs années dans les juridictions cantonales, et l'éventualité fâcheuse, mais possible, de n'en jamais sortir. Enfin le problème de l'avancement en serait considérablement compliqué : il y a en principe une justice de paix par canton, et un tribunal par arrondissement, c'est-à-dire que les premières sont beaucoup plus nombreuses que les seconds. La grande affaire pour les juges de paix serait de s'introduire dans la petite minorité privilégiée que constitueraient les juges d'arrondissement. La compétition serait d'autant plus vive qu'elle aurait pour enjeu tout l'avancement futur. Les excès, auxquels se laisseraient aller les concurrents dans la fièvre de la lutte, porteraient certainement atteinte à la dignité de la magistrature et pourraient gravement compromettre son indépendance.

On a pu concevoir un système intermédiaire qui maintiendrait le recrutement actuel pour la grande majorité des justices de paix, mais qui réserverait un certain nombre de ces postes à des magistrats désignés pour être nommés ultérieurement juges dans les tribunaux d'arrondissement. Admis aux fonctions judiciaires suivant des règles plus

sévères que celles imposées aux autres juges de paix, ils accompliraient un stage pratique dans les tribunaux cantonaux. Pour ingénieux qu'il paraisse, ce projet ne nous semble pas plus heureux que le précédent. Il se réduit encore à faire l'instruction du juge aux frais du justiciable, mode de formation que nous nous refusons à admettre. Il présente en outre d'autres inconvénients : ou bien les stagiaires seront envoyés dans les petites justices de paix, dans lesquelles, n'ayant rien à faire, ils n'apprendront rien ; ou bien on leur réservera les villes importantes qui constituent à l'heure actuelle la fin de carrière des vieux juges de paix, l'avancement de ceux-ci s'en trouvera restreint, la carrière perdra de son attrait, et le recrutement de notre magistrature cantonale deviendra plus difficile.

Toutes ces raisons nous conduisent à croire qu'il ne faut pas lier le problème des justices de paix à la réforme de nos tribunaux par l'unité du juge et à l'amélioration du système de formation de nos magistrats. Nous ne pensons pas que l'heure soit venue d'incorporer nos tribunaux de canton à l'ensemble de notre organisation judiciaire.

*
* *

On ne peut attendre la formation des juges que de la pratique des affaires pendant de longues années, ou de l'organisation d'un véritable noviciat. Le législateur français jusqu'à ce jour n'a pas su

prendre parti entre ces deux conceptions, et pourtant le choix s'impose. Si les Anglais (21) ont pu faire des fonctions judiciaires le terme et la récompense d'une longue et honorable carrière au barreau, si chez eux le fauteuil de juge est devenu en quelque sorte une demi-retraite dans laquelle se retirent les vieux avocats fatigués du tumulte des affaires, c'est que l'administration de la justice n'exige en Grande-Bretagne qu'un nombre très restreint de

(21) Lord Brougham exprime très nettement la conception britannique dans son article : « Des différences qui existent entre le système judiciaire de l'Angleterre et celui de la France », *Revue de droit français et étranger*, dite *Revue Fœlix*, 1845, page 87.

« Vos juges sont, ce semble, mal payés : et les nôtres ne le sont pas bien, ils n'ont que ce qu'il faut pour nous assurer le choix des meilleurs avocats. Nous sommes d'avis que le salaire des juges doit être assez considérable pour qu'un ministre de la justice ne trouve jamais difficile la nomination des avocats les plus habiles et qui ont la plus grande clientèle.

Il y a dix ans, les juges en Ecosse étaient mal payés, c'est-à-dire qu'ils n'avaient que 50.000 à 75.000 francs, et l'on trouva quelquefois difficile de nommer les premiers avocats : tout économe qu'elle fût, la chambre basse examina la question.

Je fus consulté comme Chancelier, et donnai mon opinion appuyée sur des faits dont j'avais connaissance certaine, l'inconvénient fut reconnu; on y porta remède, et le salaire des juges écossais est maintenant sur un pied convenable. Chez vous peut-être, la même nécessité de bien salarier les juges n'existe pas; et certes avec le très grand nombre que vous en avez, il serait impossible de donner des salaires aussi forts qu'il le faut, selon nos idées en Angleterre...

Pour ce qui regarde le nombre de vos juges c'est une autre affaire, mais me trouverez-vous plein de préjugés anglais, si j'ose vous avouer être porté à croire non pas que le salaire de vos juges est trop faible, mais que leur nombre est trop grand ? Je doute fort que votre barreau suffise à fournir un tel nombre de juges possédant les qualités nécessaires pour remplir les plus importantes fonctions de l'Etat. Je sais que notre barreau ne suffirait pas à une telle demande. »

magistrats. Les émoluments qui sont attribués à chaque juge sont suffisamment élevés pour attirer les avocats les mieux rentés du royaume et le petit nombre des places à distribuer permet au Chancelier de fixer son choix sur les meilleurs. Le même système appliqué à la France donnerait des résultats bien différents (22). Nos finances ne nous permettraient

(22) Cf. Marchand, thèse, pages 108 et 109.

Cf. aussi Bryce : « Les démocraties modernes », tome I, chapitre XXII, page 310. « L'administration judiciaire et civile de la France ».

« La magistrature est l'une des institutions françaises les plus anciennes et les plus respectées. Aux siècles passés elle compta dans son sein des noms célèbres qui lui valurent un lustre tout particulier, ils appartenaient à ce qu'on appelait, sous l'ancien régime, la noblesse de robe. La magistrature n'est pas en France comme dans les pays anglo-saxons, une branche virtuelle de la profession d'avocat : mais à l'exemple de ce qui existe dans la plupart des Etats européens, elle constitue une profession distincte que les jeunes gens embrassent après le couronnement de leurs études, alors qu'en Angleterre, elle est l'étape finale du barreau. Les Anglais et les Américains en tiennent naturellement pour leur système qui confère les emplois judiciaires à des professionnels du droit ayant déjà acquis l'expérience des affaires au barreau. L'application de cette méthode à la France républicaine n'irait pas sans de graves inconvénients. Les avocats qui auraient passé par le Palais-Bourbon seraient portés à se recommander des services politiques rendus en tant que députés pour obtenir des postes de juges et conserveraient sans doute au tribunal leurs penchants et leurs préférences politiques. Le système britannique n'est évidemment pas à l'abri de pareils risques, mais en Angleterre comme en Ecosse, la force des traditions et la crainte qu'ont les juges de s'attirer la réprobation publique dans l'exercice de leurs fonctions ont été si tenaces depuis plus d'un siècle, que, tout en recevant parfois un siège en récompense de services rendus à un parti politique, les magistrats n'ont jamais dévié du droit chemin, l'opinion publique les surveille. »

pas, d'ici longtemps, de donner à nos magistrats des rétributions comparables aux sommes que gagnent annuellement nos maîtres du barreau; et si nos finances le permettaient, nos mœurs s'y opposeraient. L'élite des avocats dédaignerait donc les fonctions judiciaires. De toutes façons d'ailleurs, le trop grand nombre de postes à pourvoir obligerait à recourir aux praticiens de deuxième zone. Pratiquement la magistrature serait le refuge des avocats sans cause, le havre où, misérables, aigris, doutant d'eux-mêmes, viendraient aborder les naufragés du barreau. Cette magistrature mal recrutée serait sans prestige et sans grandeur. Force nous est donc de recourir au second système qui est celui du noviciat.

Après bien des controverses, l'accord général s'est fait sur le principe de cette institution (23), mais les mesures susceptibles de la réaliser demeurent débattues (24).

(23) On trouvera cependant une critique du noviciat dans le journal « Le Droit », n^{os} des 15 et 16 mars 1841. On craint de faire de la magistrature une caste.

« Ce que nous redoutons le plus pour un magistrat, c'est le joug de certaines habitudes qu'il aurait contractées dès sa jeunesse; ce serait peut-être le meilleur moyen de s'imprégner de préjugés ineffaçables, de méconnaître les réalités, et de voir les choses de ce monde sous un jour faux. »

(24) Cf. a) « De l'aptitude aux fonctions judiciaires », rapport à la Cour de Cassation par le conseiller Béranger de la Drôme. Revue de Législation et de Jurisprudence dite Revue Wolowski, tome 23, 1845, p. 198.

b) « Du noviciat judiciaire », par Bonnier. Revue étrangère et française de législation, tome 9, 1842, page 398, avec

Certains ont proposé d'organiser un stage auprès des tribunaux d'arrondissement, mais on leur a objecté avec raison, que les juges, absorbés par leur besogne quotidienne, n'auraient ni le temps ni les moyens de faire l'instruction des stagiaires, qui, livrés à eux-mêmes, ne feraient pas grands progrès (25).

Par analogie avec le Conseil d'Etat, d'autres ont envisagé la création d'un auditorat à la Cour de Cassation, mais cette haute juridiction ne jugeant qu'en droit, et adoptant pour données de fait les éléments qui lui sont fournis par la décision attaquée, il serait à craindre que les auditeurs ne perdent de vue les difficultés du fait, et ne reçoivent une formation de juristes plutôt que de juges.

Nous estimons donc, pour notre part, que l'auditorat doit être organisé auprès des Cours d'appel, dont les membres ont l'expérience et les loisirs suffisants pour diriger l'instruction des stagiaires. Ceux-ci seront dans d'excellentes conditions de tra-

un projet en date du 4 avril 1842 au Moniteur du 7 avril 1842, déposé à la Chambre des pairs, par le gouvernement.

c) G. Picot (op. cit.), page 310 et suivantes.

d) Adolphe Guillot : « L'avenir de la magistrature » (déjà cité), Paris, 1891, page 27.

e) Marchand (thèse citée), page 197 et suivantes.

f) Projet Viviani, 23 décembre 1915. J. O. Doc. parl. Chambre 1916, Annexe 1606, page 70; et l'examen de ce projet, par M. Albert Tissier, dans la Revue politique et parlementaire 1916, tome 87, p. 368.

(25) Voir le rapport de M. Bérenger de la Drôme, cité à la note précédente (a).

vail : les affaires, dont il est fait appel, reviennent entières devant la juridiction supérieure, et cette dernière, faisant la critique du jugement attaqué, révise toutes les appréciations de fait et les applications du droit qu'il renferme. En outre, les dossiers parfois incomplets en première instance, sont beaucoup mieux préparés en appel, et constituent de bons instruments de travail.

L'auditorat aurait une durée minima de deux ans. Sous la direction du Premier Président, ou d'un président de chambre désigné par lui, les auditeurs seraient chargés, dans les affaires les plus intéressantes, de présenter, soit en chambre du conseil, soit à l'audience, un rapport et un projet d'arrêt. La nécessité de rédiger le rapport et surtout l'arrêt les obligerait à faire une étude consciencieuse des affaires qui leur seraient confiées. Ils auraient ainsi l'occasion de préciser leurs connaissances juridiques, ils verraient les difficultés que l'on rencontre à bien apprécier les faits. Obligés de faire une critique serrée des jugements attaqués, ils se rendraient compte des erreurs commises par le juge de première instance et en tireraient enseignement pour eux-mêmes. Aidés par les conseils de leurs aînés, ils auraient vite fait d'acquérir une expérience très supérieure à celle que l'on peut obtenir empiriquement par l'exercice des fonctions judiciaires, et les justiciables n'auraient pas à craindre leurs débuts.

En second lieu, cet auditorat permettrait de com-

bler une lacune grave de notre organisation. Nous avons dit précédemment qu'un juge devait avoir des clartés de tout, parce que les procès qu'il était chargé de dénouer, abordaient tous les domaines, mais il ne suffit pas de proclamer un principe, il faut encore en faire une réalité. Il est nécessaire que nos magistrats aient des notions sur la médecine légale et les maladies mentales, il faut qu'ils connaissent le mécanisme des marchés commerciaux et des affaires bancaires, il est utile qu'ils sachent comment on établit un bilan ... et aussi comment on le truque. Il y a trop de juges qui s'en tiennent dans ces matières aux généralités qu'ils ont apprises à la Faculté de droit, ou aux vulgarisations incertaines des journaux.

Il serait facile d'organiser dans un siège de cour d'appel un enseignement de cette nature pour les auditeurs. Il suffirait de demander à des spécialistes de leur donner en quelques leçons, chaque année les connaissances qu'il leur faut en médecine, en comptabilité, en sciences appliquées, etc... Ce ne serait ni très coûteux, ni très compliqué, et ce pourrait avoir les plus heureuses conséquences.

En troisième lieu, les juges auditeurs pourraient être appelés, au cours de leur deuxième année de stage, à remplacer les magistrats du ressort indisponibles, ils feraient l'office des juges suppléants actuels qu'il n'y aurait pas lieu de maintenir. Ce serait là une sorte d'épreuve pratique destinée à con-

firmes les résultats du stage à la Cour d'appel (26).

Aujourd'hui, le hasard et l'empirisme se chargent de faire l'instruction du jeune magistrat. Nous voudrions voir la formation du juge organisée sur des bases rationnelles, et c'est ce que nous avons tenté de faire dans le système que nous préconisons. La licence et le stage au barreau prépareraient le futur magistrat à profiter de l'auditorat. Sa vraie formation s'accomplirait à la Cour d'appel sous les yeux vigilants du Premier Président, elle serait à la fois juridique et « humaine », lui enseignant la technique du juge, et lui ouvrant en même temps des perspectives étendues sur la vie de la société tout entière (27).

(26) Il sera nécessaire de prévoir pour les juges auditeurs une rémunération suffisante pour leur assurer un mode de vie convenable. Cf. sur l'inconvénient de ne pas rétribuer les juges suppléants, Marchand, thèse, page 181.

(27) Il nous paraît indispensable d'imposer l'auditorat à tous ceux qui se destinent aux fonctions judiciaires.

Aux termes de l'article 18 de la loi du 28 avril 1919, peuvent être nommés directement aux fonctions judiciaires, s'ils satisfont aux prescriptions de la loi du 20 avril 1810 :

- 1° Les membres du Conseil d'Etat;
- 2° Les professeurs et agrégés des facultés de droit de l'Etat et les professeurs français délégués par l'Etat pour enseigner le droit français dans les universités étrangères;
- 3° Les chargés de cours des facultés de droit de l'Etat après trois ans de fonctions.
- 4° Les anciens magistrats des cours d'appel et tribunaux;
- 5° Les magistrats des cours et tribunaux des colonies et d'Egypte après 5 ans d'exercice des dites fonctions;
- 6° Le secrétaire en chef de la Première Présidence de la Cour de Cassation et celui du Parquet Général près la dite Cour, les fonctionnaires du ministère de la Justice à partir du grade de rédacteur après dix ans d'exercice de leurs fonc-

tions, si ce ne sont pas d'anciens magistrats des Cours et Tribunaux;

7° Les avocats, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, avoués et notaires licenciés en droit, ayant dix ans d'exercice de leur profession;

8° Les greffiers en chef des Cours d'appel et tribunaux, licenciés en droit ayant dix ans d'exercice de leurs fonctions.

9° Les juges de paix licenciés en droit ayant deux ans d'exercice de leurs fonctions (art. 22 de la loi du 12 juillet 1905).

Les règles posées par les décrets du 18 août 1905 et du 13 février 1908, étaient un peu différentes.

Nous estimons que ces privilèges, à l'exception de ceux faisant l'objet des paragraphes 4 et 5 devraient être restreints dans une large proportion.

CHAPITRE IV

LE JUGE UNIQUE ET LE JURY

Par une singulière inconséquence, beaucoup de ceux qui se sont efforcés de démontrer la supériorité du juge unique sur le juge plural, surpris de leur propre audace, et saisis de défiance à l'égard des magistrats dont ils venaient de vanter les mérites, ont demandé l'institution du jury, les uns en matière civile, les autres plus nombreux en matière correctionnelle (1). C'est à réfuter sommairement ces projets que nous allons consacrer ce chapitre.

Du point de vue purement technique, il n'est pas difficile de critiquer le jury. Sans doute peut-on y voir un moyen de parer à la déformation que subit parfois le juge correctionnel, qui dans tout pré-

(1) La proposition Eymard Duvernay (11 mars 1880, J.O. Doc. parl. Chambre, 1880, p. 2.879), comporte l'institution du jury tant au civil qu'au correctionnel.

Le projet Viviani (23 décembre 1915, J. O. Doc. parl. Ch. 1916, annexe 1606, p. 70), ne propose que l'institution du jury correctionnel.

Cf. également Cruppi, rapport sur le budget de la justice 1904, France Judiciaire 1903, première partie, p. 361.

venu aperçoit un coupable, sans doute prétend-on faire ainsi échapper la justice à l'influence exclusive d'une classe sociale qui utiliserait les tribunaux pour ses seuls intérêts, mais à côté de ces avantages hypothétiques, que d'inconvénients réels !

L'incompétence des jurés dans les choses juridiques est telle qu'on se propose généralement de limiter leur rôle à trancher les questions de fait, de façon à réserver au juge professionnel l'application du droit. Malheureusement, ce ne sont là que des vues théoriques, car il est bien difficile dans la pratique de distinguer le fait et le droit. Au criminel, où la chose est le moins malaisée, nous voyons le jury sortir constamment de ses attributions, s'inquiéter de la condamnation que la Cour pourrait prononcer, et doser son verdict sous l'influence de considérations qui n'ont que de très lointains rapports avec l'examen du fait. Il en serait certainement de même au correctionnel, et le jury ne tarderait pas à enpiéter sur le rôle du juge de carrière. Au civil enfin, les difficultés deviendraient inextricables, les jurés se perdraient dans la complexité de notre législation, et incapables de se borner à juger le fait, dont on serait d'ailleurs bien en peine de tracer les frontières, ils rendraient des sentences dépourvues de tout sens juridique et peut-être de tout sens commun. Depuis qu'à la Constituante Thouret (2) fit

(2) Séance du 6 avril 1790.

écarter le jury civil, on a toujours montré quelque hésitation en France à s'en déclarer partisan. De fait, imagine-t-on un jury de petits commerçants ou de paysans chargé de démêler une de ces questions devant lesquelles hésitent les meilleurs praticiens ? il n'est personne pour croire les jurés accessibles à l'argumentation juridique des avocats, et si l'on devait adopter un jour le jury civil, il faudrait du même coup procéder à la refonte totale de notre législation, pour revenir à un droit d'une simplicité primitive et d'une insuffisance évidente (3).

Mais comment n'a-t-on pas vu que les raisons, qui imposaient de renoncer au jury civil, exigeaient l'abandon du jury correctionnel ? Il y a une contradiction certaine à écarter le premier, tout en préconisant le second. On prétend adjoindre un jury au juge unique, parce qu'on estime l'affaire trop délicate pour la faire trancher par l'opinion d'un seul; c'est au fond la vieille thèse pluraliste qui reparait; mais aussitôt on se voit contraint d'écarter le jury pour les affaires les plus difficiles, parce que son incompétence est par trop manifeste, et on ne le conserve que pour les procès moins ardu. Si cependant on admet qu'un juge unique, convenablement

(3) On trouvera une bonne critique du jury civil dans le projet Viviani (cité supra.) et dans un article de P. Pont : « Etudes sur l'organisation judiciaire », dans le journal « Le Droit », du 8 juin 1848. Voir également Bentham, op. cit., chapitre XXVII, p. 227 et Ruben de Couder dans « La Loi » des 30 et 31 mars 1882.

choisi, est apte à résoudre les litiges civils, à plus forte raison peut-on lui confier le règlement des procès correctionnels qui, de l'avis général, sont plus faciles à juger. Repousser le jury civil et admettre le jury correctionnel revient en somme, à laisser le juge à ses seules ressources dans les cas les plus difficiles, mais à lui imposer le concours d'individus parfaitement incompetents dans les affaires où il a le moins besoin d'être aidé (4).

Qu'il soit chargé de trancher des procès civils, correctionnels ou criminels, le jury présente d'ailleurs un défaut, qui devrait le faire condamner sans plus ample examen. S'il faut en croire Rabelais, un certain juge du nom de Brid'oison jouait aux dés les litiges qu'on venait lui soumettre. Ces mœurs ont disparu de nos tribunaux si tant est qu'elles aient jamais existé, mais à suivre certains procès et à lire certains verdicts, on peut se demander si elles ne sont pas perpétuées dans les cours d'assises. La justice du jury est incertaine, parce que son humeur est fantasque. Irrégulier dans sa composition, dans ses sentiments et dans ses instincts, il l'est également dans ses sentences. Dans tel département, le jury est réputé pour sa sévérité, dans tel autre pour son in-

(4) On trouvera la critique du jury correctionnel dans :
Albert Tissier (art. cité), *Revue politique et parlementaire* 1916, tome 87, p. 368.

Demombynes : « La réforme judiciaire », même revue 1918, tome 96, page 33.

dulgence. Au cours de la même session il fait tantôt preuve de faiblesse et tantôt d'une fermeté inaccoutumée. Nul de ceux qui sont entraînés devant cette juridiction ne peut prévoir, s'il en sortira absous ou condamné ; le plus grand coupable peut garder l'espoir d'échapper à la condamnation, mais l'innocence n'est pas toujours une raison suffisante d'acquittement. Chacun sait dans les milieux judiciaires, qu'un jury de paysan est impitoyable pour un incendiaire de récoltes, tandis que des citadins seront portés à l'acquittement, l'affaire ne les intéressant pas.

Les hommes qui demandent à la justice la sécurité, la régularité et la constance dans les décisions ne peuvent se satisfaire de juridictions aussi dépourvues de pondération (5). Quelle prime à la fraude et à la mauvaise foi, si les individus les moins scrupuleux pouvaient se flatter de trouver un tribunal assez ignorant pour laisser impunis leurs agissements, si les honnêtes gens pouvaient craindre de perdre les meilleurs procès par l'humeur papillonnante d'un jury écervelé !

En réalité, on ne peut être partisan du jury que pour des raisons de philosophie politique, qui, nous l'avouons, nous sont complètement étrangères

(5) Cf. Maurice Vauthier, (art. cit.), *Revue de droit international et de législation comparée*, 1906, tome 8 (2^e série), page 263.

(6). Ainsi que nous l'avons déjà exposé, le seul criterium que nous puissions admettre pour apprécier une institution judiciaire consiste dans le bon fonctionnement de la justice. Ce n'est qu'en tant qu'ils tendront à ce but, que nous pourrons nous satisfaire de tel ou tel projet de réforme. De ce point de vue, le jury ne peut recueillir que notre réprobation. Au surplus la conception théorique que s'en sont fait ses partisans a été constamment démentie par les faits. En principe, le jury devrait être l'émanation du peuple tout entier en qui, seul, réside le pouvoir judiciaire. Il devrait être l'organe du jugement par les pairs : le peuple se rendant lui-même la justice. En fait il n'est rien de tout cela. Les jurés se recrutent toujours, quoi qu'on fasse, dans une minorité de la population; et cette tendance se fait d'autant plus nette que par l'extension de leur compétence, leurs fonctions sont devenues plus absorbantes et plus lourdes à remplir.

(6) Cf. par exemple Montesquieu : « De la Constitution d'Angleterre », livre XI, chapitre 6.

« La puissance de juger ne doit pas être donnée à un Sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple dans certains temps de l'année, de la manière prescrite par la loi pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert.

De cette façon, la puissance de juger si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient pour ainsi dire invisible et nulle. On n'a point continuellement des juges devant les yeux, et l'on craint la magistrature et non pas les magistrats. »

L'Angleterre elle-même (7), si fière, à juste titre, de ses institutions judiciaires, n'a pu éviter cet écueil. La loi exempte du jury tous les citoyens trop pauvres pour donner leur temps au service de la justice, il faut être propriétaire ou disposer d'un certain revenu pour pouvoir figurer sur la liste des jurés éventuels. Les vieillards, pour lesquels ce serait une trop grande fatigue, sont également écartés, et l'âge maximum des jurés est de soixante ans. Enfin une foule d'individus qu'on présume absorbés par leurs fonctions : hommes d'affaires, fonctionnaires, etc., peuvent échapper à cette charge. En définitive, le jury anglais ne se compose que de petits fermiers et de petits commerçants. Malgré toutes ces précautions, les citoyens choisis pour jurés sont généralement peu satisfaits, et multiplient leurs efforts en marge de la loi pour se faire oublier de la liste. Pour les assises, le soin de dresser celle-ci incombe au shériff sur l'ordre du juge, et chacun de solliciter ce fonctionnaire pour échapper à la corvée. On a vu, paraît-il, des shériffs céder devant des arguments sonnants et trébuchants. En dernière analyse, il se constitue une sorte de classe de jurés professionnels qui n'ont pas le goût ou à qui manque l'occasion de travailler, et qui utilisent leurs loisirs volontaires ou forcés à rendre la justice (8).

(7) Cf. Comte de Franqueville, *op. cit.* chapitre 13, pp. 489 et suivantes et conclusion, page 670.

(8) Une enquête menée en Grande-Bretagne en 1867 a dé-

Aux Etats-Unis, les mêmes faits se reproduisent, mais sur une échelle beaucoup plus grande. La législation américaine n'a pour ainsi dire pas prévu d'exemption, et en principe, tous les citoyens peuvent être appelés à siéger comme jurés, cette obligation est même sanctionnée par des amendes. Mais les mœurs sont toujours plus fortes que les lois. Comme on fait constamment appel au jury, il faut un nombre considérable de jurés, et encore chacun d'entre eux court-il le risque de subir cette charge à des intervalles relativement rapprochés. Les hommes, que leur profession occupe d'une façon continue, ne se soucient pas de venir perdre quelques

montré les inconvénients du jury, particulièrement du jury civil.

Voici un extrait de la déposition d'un des juges des County Courts : « Le jury civil a pour résultat d'augmenter les incertitudes des procès, de donner aux plaideurs les moyens de soulever des difficultés de procédure spéciales, et de permettre aux avocats de dénaturer les faits et d'employer des artifices qu'on n'oserait produire devant un juge. En général, les juges acceptent avec plaisir le jury, parce qu'il les décharge de toute responsabilité; mais, excepté quelques maniaques et quelques désœuvrés, presque tous les jurés le regardent comme une plaie. Pour remplir leurs fonctions, ils sont obligés d'abandonner leurs affaires sans compensation, et souvent on les fait venir inutilement, soit parce qu'ils ne peuvent se mettre d'accord et arriver à une conclusion unanime, soit parce que le procès est forcément ajourné au moment du débat. On a vu citer jusqu'à trente jurés successivement dans la même affaire, et cette affaire a fini par un renvoi, parce que les preuves n'ont pas paru suffisantes aux jurés. De là des frais, des délais inutiles, des complications dans l'administration de la justice, des retards, non seulement pour l'affaire en discussion, mais pour toutes les affaires qui la suivent sur le rôle et qui attendent leur tour. Si les jugements par jurés

jours, et parfois une semaine entière à rendre la justice moyennant une rémunération quotidienne de deux dollars. Beaucoup gagent assez d'argent pour préférer être frappés d'une amende, mais disposer de leur temps. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que lorsque s'ouvre une session, personne ne peut prévoir l'époque à laquelle elle se terminera. La constitution du jury, toujours longue et difficile, traîne parfois pendant plusieurs jours, ensuite, ce sont les incidents de procédure que les parties multiplient comme à plaisir et qui prolongent interminablement la durée des débats.

Il est encore une autre raison pour laquelle il

étaient fréquents, les affaires s'accumuleraient sans pouvoir être jugées, ou il faudrait augmenter le nombre des Cours. Enfin les décisions du jury sont dans un grand nombre de cas manifestement mauvaises, soit parce que les jurés comprennent difficilement ou qu'ils n'ont pas l'habitude de démêler et de peser les preuves, soit parce qu'ils subissent l'influence des préjugés ou de l'esprit de parti, d'intérêts de classes ou de professions, de relations d'amitié ou de voisinage. Aussi presque toujours, on n'a recours au jury dans les County Courts que pour essayer de tromper la justice. Je ne puis considérer le système du jury dans les procès civils que comme une grande erreur, une absurdité et un mal même dans les Cours Supérieures. Mais, dans les County Courts, je le dénonce comme une abomination, comme l'origine d'ennemis et de désagréments pour le public, de pertes et de dommages pour les particuliers et un moyen de perpétrer des iniquités sous le manteau de la justice. »

Cette opinion est, paraît-il partagée par le barreau; sur 7.776 affaires jugées en 1869 dans le circuit 27 il n'y aurait pas eu 7 jugements par juré, et pour ce petit nombre d'affaires, les inconvénients ci-dessus mentionnés se sont confirmés. Voir à ce sujet, Ernest Bertrand : « La réforme judiciaire en Angleterre et en France », Paris 1873.

n'est pas agréable d'être désigné comme juré : les avocats des parties ont la faculté, au moment de la constitution du jury, d'interroger les citoyens qui figurent sur la liste, et ils ne s'en font pas faute. Le juré subit un véritable interrogatoire qui est assez souvent dénué de toute aménité et de toute discrétion. On commence par lui demander d'un ton comminatoire, s'il se sent capable d'être impartial ; on passe ensuite à ses antécédents, à sa vie, à ses mœurs, à son métier ; on l'interroge sur sa famille, sur ses parents, sur ses amis, et malheur à lui, si les avocats découvrent des contradictions ou simplement de l'embarras dans ses réponses ; le voilà tout de suite soupçonné d'être d'une moralité douteuse, de passé inavouable, de fréquentation suspecte. Le fameux mur de la vie privée n'arrête pas l'inquisition des avocats américains.

Toutes ces considérations nous expliquent le peu d'empressement que les citoyens américains apportent à remplir les fonctions de jurés. Chacun met en jeu tous les moyens d'influence dont il dispose pour ne pas être appelé à jouer un rôle aussi ingrat. Beaucoup se font oublier des listes, d'autres ont recours à la complaisance des parties pour se faire récuser, d'autres enfin se bornent à ne pas répondre aux convocations. Les récusations sont d'ailleurs si nombreuses, que l'on peut parfois se demander si l'on arrivera à constituer le jury. Heureusement, il y a quelques amateurs, qui s'offrent bénévolement à

remplacer les défaillants et même qui sollicitent âprement cette faveur. Ce sont les individus que tout travail rebute, ou que le chômage condamne à l'inaction, miséreux qu'attire l'appât des deux dollars alloués à chacun des jurés. Ce sont les « talesmen », véritables professionnels, qui se postent à l'entrée du prétoire, et qui attendent que l'on ait besoin d'eux tout en faisant leurs offres de service. Naturellement le degré de moralité de ces individus est rarement élevé, et n'est-il pas permis de penser qu'ils sont prêts à toutes les compromissions pour bénéficier du maigre salaire dont ils espèrent tirer leur subsistance ? Ce qu'ils peuvent faire encore de mieux, c'est, une fois désignés pour siéger, de se désintéresser des procès qu'ils sont censés résoudre. Si la chance veut qu'en même temps les plaideurs aient affaire à un juge intègre et suffisamment instruit, la sentence pourra alors être équitable. D'ailleurs il semble que leur rôle soit assez souvent effacé, car les Américains les baptisent quelquefois du qualificatif de « juges de bois », manifestant ainsi qu'ils sont présents de corps, mais absents d'esprit (9).

Il est possible qu'à une époque donnée, le jury soit apparu aux théoriciens comme un élément indispensable du gouvernement pour et par le peuple, et aux esprits plus pratiques comme un remède aux

(9) Cf. Nérinx (op. cit.), II^e partie, IV^e section, page 289 et suivantes.

insuffisances d'une magistrature dont la science et la probité étaient également sujettes à caution. Les faits démontrent aujourd'hui avec la dernière évidence, que la théorie n'a pas été susceptible d'application, et que le prétendu remède n'a fait qu'aggraver le mal (10).

La différenciation des fonctions est le principe sur lequel repose toute vraie civilisation, il permet seul la meilleure utilisation des capacités de chacun en vue de l'intérêt général; il faut laisser l'ouvrier à son usine, le paysan à son champ, le commerçant à son comptoir, l'homme d'affaires à son bureau, et ne pas s'imaginer qu'ils seront devenus des juges lorsqu'on les aura juchés sur une estrade dans un prétoire. Bien juger exige des aptitudes spéciales, des études longues et délicates; après avoir pris toutes les précautions possibles pour qu'ils soient dignes de leurs fonctions, il faut faire confiance aux magistrats qui ont été institués pour résoudre les procès. Les aveugles n'ont pas coutume

(10) Un rapport de l'American Bar Association (Association d'avocats américains), cité par Nérinx, s'exprime sur le compte du jury dans les termes suivants :

« Ce système consiste à prendre un équipage de douze hommes : un légiste, un médecin, un clergyman, un marchand, un banquier, un charpentier, un savetier, un cultivateur, un rentier, un vagabond, un cabaretier, et un astronome; placez cet équipage bigarré sous la direction d'un navigateur expérimenté, mais qui ne connaît pas encore le navire sur lequel on l'embarque, lâchez tout et fiez-vous à la divine Providence pour un bon voyage. »

de diriger les borgnes, ni les cordonniers d'être experts en peinture (11)-(12).

(11) Voir encore sur le jury : Henrion de Pansey (op. cit.) tome II, chapitre XXV, page 9, et Ruben de Couder dans le journal « La Loi », des 30 et 31 mars, 19 et 20 mai, 12 et 14 juin, 7 et 8 juillet 1882.

Nous ne croyons pas devoir traiter ici la question du jury criminel en France, elle n'a pas de rapport avec l'étude du juge unique. Nous donnons cependant plus loin, p. 212, dans notre troisième partie, quelques renseignements sur la composition de ce jury.

L'examen du jury d'expropriation institué par la loi du 3 mai 1841 ne rentre pas non plus dans notre étude. Du fait de sa mission très spéciale : fixer l'indemnité due au propriétaire d'un terrain exproprié pour cause d'intérêt général, il échappe d'ailleurs à la critique que nous venons de faire du jury.

(12) En Allemagne le juge de baillage doit être assisté de deux échevins pour juger certaines affaires (Loi du Reich, du 22 mars 1924, titre IV, art. 28). Les assises correctionnelles se composent d'un président, de deux juges et 6 jurés (même loi, titre V, art. 76 et titre VI). Jurés et magistrats statuent en commun (même loi, titre VI, art. 81).

Les fonctions d'échevin sont purement honorifiques et ne comportent aucune rétribution (même loi, titre IV, art. 28), mais toutes les personnes occupées peuvent décliner ces fonctions, et aucun échevin ne peut être tenu d'assister à plus de cinq audiences par an (même loi, art. 43, titre IV).

La liste des échevins, entre lesquels il est tiré au sort pour chaque affaire le nombre nécessaire d'assesseurs, est dressée par une commission composée d'un juge de baillage, d'un fonctionnaire administratif de l'Etat, et de 7 personnes de confiance élues (même loi, titre IV).

TROISIEME PARTIE

Le Juge unique et l'indépendance de la Magistrature

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ GÉNÉRAL DE LA QUESTION

Le problème de l'indépendance de la magistrature ne se pose pas tout à fait dans les termes que l'on suppose couramment. C'est à le définir, et à énumérer les différents aspects qu'il présente que nous allons consacrer ce chapitre.

Le terme même d'indépendance est assez équivoque. Il sert à la fois à désigner une qualité morale propre au juge en tant qu'individu, et à qualifier un

état de choses relatif à l'ensemble des corps judiciaires. L'indépendance de caractère se résume pour l'homme à garder dans ses opinions et ses démarches l'entière autonomie de sa personnalité, à n'emprunter à personne ses façons de penser ou d'agir, à se faire lui-même ses convictions et à régler sur elles seules sa conduite. C'est là une qualité indispensable au juge. Jointe au bon sens et à la pondération, elle garantit au plaideur l'impartialité du tribunal. Mais il ne faut pas oublier qu'elle n'a d'autre source que la conscience individuelle. Force morale, elle échappe à l'influence des dispositions légales et des conditions de fait. C'est ainsi que sous n'importe quel régime, fut-il le plus arbitraire et le plus absolu, il se trouverait des magistrats pour faire éclater dans leurs sentences l'indépendance de leur caractère et l'intégrité de leur conscience. Mais à l'inverse, il n'y a pas de textes de lois susceptibles de rendre intègres des juges prévaricateurs : la crainte du déshonneur ne suffit pas à redresser les consciences tortueuses, les hauts traitements ne mettent pas les âmes cupides à l'abri des tentations d'argent. Est-ce à dire que le législateur soit impuissant à empêcher le trafic de la justice ? Non, sans doute ; mais il n'y peut mettre un terme qu'en écartant des cadres judiciaires par des mesures appropriées les hommes dont le sens moral apparaît incertain : ou dont l'honorabilité demeure suspecte. C'est un problème de recrutement et rien autre.

Hâtons-nous d'ajouter que, si l'insuffisance actuelle du recrutement de notre magistrature appelle sur bien des points la critique, du moins n'a-t-elle jamais posé la question de l'indépendance des juges sous cet aspect. La justice de la France n'est pas encore à l'encan, ses prétoires ne sont pas des marchés où triomphe le dernier enchérisseur, et rien ne fait prévoir que de semblables éventualités soient de nature à se réaliser jamais (1).

C'est une des raisons pour lesquelles nous ne nous arrêterons pas à discuter le point de savoir si l'adoption du système de l'unité du juge favorise ou non la corruption du tribunal. La querelle est depuis longtemps pendante entre adversaires et partisans du juge unique et il n'y a guère de chances pour qu'elle cesse de sitôt. Les tenants du juge unique

(1) « Il n'est qu'un point sur lequel tout le monde soit d'accord : c'est le désintéressement de la magistrature; personne n'oserait l'attaquer, tellement il s'impose à tous les respects; on essayera parfois — a-t-on dit — de parvenir jusqu'au cabinet d'un juge français la prière à la bouche, mais jamais l'argent à la main. Et dans ce siècle où les consciences s'abaissent si souvent à de honteuses capitulations, et où les races semblent se confondre dans un âpre besoin de jouir, le magistrat, fier de son petit traitement, dédaigneux de la fortune insolente, remue les millions dans les gros procès de la finance sans que ses doigts en gardent la moindre souillure. » « L'avenir de la magistrature », par Adolphe Guilmot, Paris 1891, page 8.

Voir également Ruben de Couder (article cité), dans « La Loi », du 12 mars 1887.

(2) font valoir que ce dernier est placé sous le contrôle direct de l'opinion publique, puisqu'il est forcé d'endosser la responsabilité d'une décision dont il est l'unique auteur. Ce fait doit déjà le porter à réfléchir. Il hésitera d'autant plus à commettre sciemment une injustice que celle-ci lui apparaîtra plus facile à constater. Au contraire, dans le système du juge multiple, la règle du secret des délibérations, qui en est la conséquence naturelle, assure à peu près fatalement l'impunité au juge félon ; le soupçon pèsera sur les trois magistrats sans pouvoir se fixer ; c'est une véritable prime à la vénalité.

Ce raisonnement a trouvé des contradicteurs (3)

(2) Cf. notamment Bentham (et Dumont, traducteur), « De l'organisation judiciaire et de la Codification ». Chapitre X. Les défenseurs du juge unique n'ont fait que reproduire les arguments du philosophe anglais. Voir Coumoul : « Du juge unique », France judiciaire 1880-1881, tome V, première partie, page 161.

(3) Notamment Salucci : « Le juge unique » (déjà cité, texte en italien), dans la revue « Archivio Giuridico », tome XXV, page 497). L'auteur italien pense que le juge unique est susceptible de se laisser influencer par toutes sortes d'arguments qui n'ont que des rapports lointains avec le droit, et que lorsqu'il sera honnête, le greffier se laissera convaincre à sa place, quitte à le circonvenir ensuite.

Ruben de Couder (art. cité, « La Loi », 12 mars 1882) après avoir déclaré que jamais l'intégrité du juge français n'avait été soupçonnée, et que l'hypothèse de sa vénalité appartenait au domaine de la fantaisie, ajoute cependant : « Pour corrompre un tribunal de trois ou quatre juges, il faudrait supposer que le hasard a réuni sur un même lieu dans des fonctions protégées par des traditions d'honneur national et professionnel trois ou quatre indignes, vrais rebuts de la société. La difficulté de l'entreprise suffit pour en éloigner l'idée et rassurer les moins confiants. Mais un seul juge ! S'il est pau-

qui répondent que le juge unique est seul sur le siège, qu'il suffit de l'acheter pour tenir le tribunal, tandis que pour contrôler la sentence rendue par un tribunal de trois magistrats le corrupteur doit s'assurer de deux juges, ce qui rend l'opération plus coûteuse et plus aléatoire. Ils ajoutent que le juge multiple trouve dans l'esprit de corps une barrière contre la corruption plus sérieuse qu'un prétendu contrôle de l'opinion publique qui n'est ni certaine, ni désirable.

Mais les autres de répliquer qu'il est bien illusoire d'attendre de magistrats enclins à trafiquer de leurs fonctions un esprit de corps tel qu'il les arrêtera sur la pente du déshonneur, et qu'en tout cas c'est un fâcheux système que celui qui oblige un magistrat intègre à partager la honte de deux collègues félons.

La discussion, on le voit, peut s'éterniser. Elle est à notre avis bien oiseuse. Les annales de la magistrature française ne font pas mention de ce genre de scandales, on raisonne donc sur des hypothèses qui ne sont pas encore réalisées, Dieu merci ! Il nous paraît plus simple d'ailleurs de prévenir le mal que de le réprimer. On éprouve plus de difficultés à retrouver au milieu de trois mille têtes de bétail une

vre, on soupçonnera son désintéressement; s'il est riche, on l'accusera d'ambition; s'il est homme de mérite, on s'attaquera à ses espérances légitimes. Il n'est pas d'honnêteté qui résiste au dénigrement et dans ce naufrage de l'homme... la justice ne tardera pas à voir sombrer sa propre considération. »

brebis galeuse qu'à l'empêcher de rejoindre le troupeau pour la contaminer. Il est peut-être intéressant de se demander quel est le mode d'organisation judiciaire qui rend le plus aisé la punition des juges indignes, mais il est certainement préférable d'interdire l'accès des corps judiciaires aux hommes susceptibles de se vendre. C'est aussi moins difficile.

En réalité le problème de l'indépendance des corps judiciaires, tel qu'il se pose aujourd'hui devant nous, met en question tout le statut de la magistrature. Nos juges sont en somme indépendants, mais les règles qui président à leur nomination et à leur avancement, et celles qui déterminent leurs droits et leurs devoirs à l'égard du pouvoir et du public, sont telles qu'ils ne possèdent plus l'entière confiance des justiciables (4). Un certain nombre de faits, réels mais exagérés ou dénaturés, ont donné à penser à la majorité du public, que les magistrats n'étaient pas à l'abri de toutes les influences. De ce que l'on a constaté ou cru constater que dans certaines circonstances, généralement extérieures à la fonction judiciaire proprement dite d'ailleurs, les magistrats pouvaient être l'objet de sollicitations ou même de pressions, on en est venu à s'imaginer qu'ils étaient dans une situation à avoir des complaisances pour tels ou tels individus, et à rendre des sentences dont ils auraient plus ou moins librement

(4) Cf. W. Loubat, art. cité, *Revue Politique et parlementaire*, 1912, tome 72, p. 234.

arrêté les termes : crise de confiance en définitive, que nous avons signalé à la fin de notre historique du recrutement judiciaire et dont il nous faut maintenant reprendre l'étude dans ses détails (5).

(5) Cf. Lord Brougham : « Des différences qui existent entre le système judiciaire de l'Angleterre et celui de la France ». *Revue de droit français et étranger*, dite *revue Fœlix* 1845, p. 84.

« La justice doit être non seulement sans tache, mais sans soupçon; les juges doivent non seulement être justes, mais le paraître : il faut que leur probité inflexible soit partout et universellement reconnue. »

De même Marchand (thèse) : « Il ne suffit pas que les décisions judiciaires soient équitables, il faut qu'elles apparaissent comme telles et qu'aucun soupçon, même injustifié, ne puisse les rendre suspectes. »

De même encore A. Guillot (op. cité, p. 9) : « Si notre pays est certainement l'un de ceux où l'on croit le plus à l'austère probité de ceux qui rendent la justice, il est l'un de ceux où l'on croit le moins à leur indépendance vis-à-vis du pouvoir; ce n'est pas assurément que les magistrats pris individuellement soient capables de mettre volontairement la raison d'état au-dessus du respect de la loi; mais malgré les grands exemples de courage civique, que dans le cours de ce siècle, ils ont été à peu près les seuls à donner, des préventions aussi injustes que fâcheuses se sont élevées contre eux, au sujet de leur impartialité dans leurs rapports avec l'Etat; elles sont nées du vice de l'institution bien plutôt que de la faute des hommes; des défaillances individuelles n'auraient pas produit ce funeste courant d'opinion, si le public avait été bien persuadé que la conscience des magistrats rencontre dans la législation des garanties suffisantes; c'est parce qu'il ne le voit pas assez protégé qu'il le soupçonne : quand la vertu exige de trop grands sacrifices, elle rencontre beaucoup d'incrédules; l'héroïsme ne se présume pas. »

On trouvera dans ce même ouvrage, des extraits d'articles de journaux qui font contraste par leur violence à l'égard de la magistrature — grande muette elle aussi — avec l'opinion qu'avait d'elle le public de l'ancien régime, s'il faut en croire Beaumarchais : « Le peuple qui est jaloux des grands, redoute les guerriers, abhorre les gens riches, et fuit la morgue des savants, le peuple admire et respecte les magistrats. » Il est

On ne fera disparaître un état d'esprit, d'autant plus regrettable qu'il est injustifié, qu'en s'attaquant aux causes et en s'efforçant de les supprimer ; il faut avouer qu'elles sont innombrables. On peut faire pression sur les corps judiciaires par tous les points de contact qu'ils ont avec le reste de la société. Mais en serrant le problème de plus près, on constate qu'il n'y a de contacts dangereux pour la magistrature que de la part des éléments sociaux qui détiennent une certaine puissance. Les principaux d'entre eux sont les organes politiques : gouvernement et parlement ; les autres constituent une sorte de magma qui trouve son expression dans l'opinion publique. Oter à l'Etat, dans une mesure à déterminer, ses possibilités d'action sur les corps judiciaires ; enlever à l'opinion publique toute influence sur les juges lorsque les circonstances, dans lesquelles elle

vrai qu'alors suivant la parole de Tocqueville « l'Ancien Régime et la Révolution, chapitre IX » : « Le gouvernement vendait les places, tandis qu'aujourd'hui, il les donne ; pour les acquérir on ne fournit plus son argent ; on fait mieux : on se livre soi-même. »

Cf. enfin Bryce : « Les Démocraties modernes », tome I, chapitre 22, page 312.

« La France s'est toujours montrée si fière de sa magistrature, qu'elle est très sensible à tout ce qui touche l'honneur de ce corps ; aussi le public en arrive-t-il à remarquer jusqu'aux plus petites fautes de ses membres, à les déplorer, et presque inconsciemment, naît le soupçon qu'il s'en produit encore plus que celles que l'on connaît. Autant qu'un étranger peut en juger, ces cas semblent très rares. Les juges sont mal rétribués, mais l'honneur attaché à ces fonctions attire dans la magistrature des hommes très capables et d'une haute moralité. »

se manifesterait, ne pourraient que lui donner un caractère néfaste, voilà le but à se proposer (6).

Mais si l'on appliquait ces principes sans discernement ni mesure, on arriverait bientôt à une magistrature parfaitement autonome et totalement irresponsable, qui, derrière la muraille de Chine de ses privilèges, s'endormirait doucement dans l'indolence et l'incurie. Le remède vaudrait-il le mal ? Le problème se complique donc d'une question de responsabilité. Le service public de la justice est-il responsable envers les justiciables qu'il lèse en fonctionnant ? Le juge est-il responsable des actes qu'il accomplit à l'occasion de ses fonctions ? Devant qui ? Dans quelle mesure ? Autant de précisions qu'il faudrait donner.

Ajoutons enfin, qu'il n'est pas indifférent pour la solution de ces questions que nos tribunaux d'arrondissement soient organisés suivant le principe du juge plural plutôt que d'après celui du juge unique. Sans doute l'organisation interne des tribunaux laisse-t-elle intacts quelques-uns des problèmes que nous venons d'énumérer. Pour d'autres, au contraire, l'adoption de l'unité du juge pour les tribunaux d'arrondissement créera une difficulté de plus à sur-

(6) Cf. Guizot « Moniteur », 1846, page 1411 « Dès que la politique pénètre dans l'enceinte des tribunaux, peu importent la main et l'intention qui lui en ont fait franchir le seuil, il faut que la justice s'enfuit. Entre la politique et la justice, toute intelligence est corruptrice, tout contact est pestilentiel. En la recherchant, la politique s'accuse, en s'y prêtant, la justice s'y perd. »

monter ou facilitera l'heureux dénouement d'une situation difficile; c'est pourquoi il est impossible, sous peine d'aboutir à des conclusions erronées ou incomplètes, à quiconque veut examiner le système de l'unité du juge, de négliger l'étude du problème de l'indépendance des magistrats dans son ensemble.

C'est dans cet esprit, et en particulier avec le souci de déterminer le plus exactement possible les répercussions probables de la réforme que nous préconisons sur l'indépendance de la magistrature, que nous allons aborder la dernière partie de cette étude.

Nous verrons d'abord quel mode de désignation du juge nous apparaît préférable et quelles modifications il faudrait apporter au système de nomination actuel; nous traiterons en même temps la question de l'inamovibilité qui n'a pour ce sujet qu'une importance très secondaire. Nous déterminerons ensuite les règles qui doivent présider selon nous à l'avancement des magistrats. Nous terminerons enfin par l'étude de la responsabilité du juge.

CHAPITRE II

LE MODE DE DÉSIGNATION DES JUGES ET L'INAMOVIBILITÉ

Il nous paraît inutile et dangereux de chercher dans le mode de désignation des juges autre chose que le moyen d'assurer à un pays des corps judiciaires compétents et indépendants. Vouloir y trouver en particulier l'application pratique de théories politiques, plus ou moins bien assises, ne peut conduire qu'à des résultats néfastes pour la bonne administration de la justice. La préférence devrait donc être donnée, selon nous, au système qui libérerait les magistrats de toutes les influences extérieures, tout en permettant des choix judicieux quant à leur compétence. Ce sont là les seules considérations qui doivent nous guider dans cette étude. Les procédés auxquels nous nous sommes arrêtés pour la formation professionnelle du juge limitent d'ailleurs le champ de nos investigations. Ils nous obligent à écarter d'emblée un certain nombre de solutions possibles que nous citerons pour mémoire plutôt que pour étude, nous bornant à indiquer d'un mot les raisons pour lesquelles nous devons les rejeter.

Le tirage au sort qui présente l'avantage de désigner des magistrats totalement indépendants, puisqu'ils ne sont redevables qu'au hasard de leur nomination, a l'inconvénient de ne fournir que des juges sans connaissances ni compétence spéciales : tirés de la masse il ne faut en attendre que les qualités moyennes et courantes de bon sens et de probité. Athènes (1), soit qu'elle considéra ses citoyens comme égaux et interchangeable, soit qu'elle voulut peut-être réserver à la divinité le choix des juges, usait de ce procédé pour désigner les héliastes. S'il fallait en croire Aristophane, qui prétendait que ses compatriotes auraient aussi bien fait de fixer tout de suite leur choix sur des ânes, mais qui était peut-être de mauvaise foi, ce système n'aurait pas donné de très bons résultats. En France le recrutement du jury criminel se fait d'une façon analogue. Chaque année, des commissions composées de magistrats et d'hommes politiques désignent les citoyens susceptibles d'être jurés (2). Dans chaque département, la

(1) Cf. J. Cauvet : « L'organisation judiciaire chez les Athéniens », *Revue de législation et de jurisprudence*, dite *Revue Wolowski*, tome XX, 1844, pp. 129 et 289.

(2) Cf. Loi du 21 novembre 1872. Peut être juré, tout Français âgé de trente ans, jouissant de ses droits civils et politiques, n'ayant pas été condamné à des peines afflictives ou infamantes, ni à des peines correctionnelles pour des faits qualifiés crimes par le Code. Il y a un juré par 500 habitants avec un minimum de 400 et un maximum de 600 jurés par département. Il y a en outre 50 jurés suppléants par département. Pour le département de la Seine la loi prévoit 3.000 jurés. Aux termes de la loi du 31 juillet 1875, tout juré qui a déjà siégé dans l'année courante ou dans l'année précédente.

liste alphabétique en est dressé par les soins du premier président de la Cour d'appel ou par le président du Tribunal dans les villes, chef-lieux d'assises qui ne sont pas le siège d'une Cour d'appel. Dix jours avant l'ouverture de la session des assises, ce même magistrat procède en audience publique au tirage au sort du jury de session qui comprend trente-six jurés titulaires et quatre jurés suppléants. Le jour indiqué pour le jugement, et avant l'ouverture de l'audience, le président de la Cour d'assises tire au sort pour chaque affaire le jury de jugement qui compte douze jurés et éventuellement un ou deux suppléants. Le ministère public, l'accusé et son conseil assistent à cette opération, et chacune des deux parties en présence a le droit de récuser jusqu'à douze jurés (3).

peut se faire remplacer s'il est tiré au sort pour faire partie d'un jury de jugement.

Une commission cantonale composée du juge de paix, de son suppléant et des maires, dresse une liste préparatoire contenant un nombre de noms double de celui des jurés pour le canton. La liste annuelle des jurés est dressée par une commission d'arrondissement comprenant le président du tribunal civil, les juges de paix et les conseillers généraux. Les listes d'arrondissement sont enfin réunies par les soins du Premier Président, ou du président du Tribunal du chef-lieu des assises en une liste alphabétique départementale sur laquelle le jury de session est tiré au sort.

(3) Le jury d'expropriation n'est pas composé de la même façon. Cf. la loi du 3 mai 1841 que les lois du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921 ont modifiée en vue de soustraire le jury à l'influence du propriétaire exproprié.

Dans leurs sessions annuelles, les conseils généraux dressent par arrondissement une liste de 75 noms si la population est inférieure à 100.000 habitants, de 100 noms, si elle excède

Ce système se comprend parfaitement du moment que l'on veut voir dans le jury criminel moins l'émanation du peuple, que le peuple lui-même rendant la justice et qu'on prétend limiter sa tâche à trancher des questions de fait relativement peu compliquées. Le droit de récusation qui appartient au ministère public et à l'accusé sauvegarde les droits de la société et ceux du justiciable, il corrige le hasard en écartant du jury les individus suspects de partialité.

Mais il serait absolument inadmissible d'avoir recours à ce procédé pour désigner un corps de magistrats auxquels la science juridique est indispensable. On ne voit pas bien le tirage au sort fonction-

100.000, sans atteindre 300.000, de 200 noms, si elle dépasse 300.000 habitants. Exceptionnellement, la liste pour Paris compte 600 noms (art. 29 de la loi du 3 mai 1841 modifiée). Peuvent figurer sur cette liste, tous les électeurs domiciliés dans l'arrondissement, et remplissant les conditions pour être jurés criminels. Ces listes sont réunies sur une liste départementale, sur laquelle une liste de session de 14 membres est composée par la première chambre du tribunal de l'arrondissement dans lequel se trouvent les biens à exproprier. Six jurés sont éliminés par récusation ou par un tirage au sort auquel procède le magistrat directeur. Les huit jurés restant constituent le jury spécial chargé de déterminer l'indemnité d'expropriation dans chaque affaire, ils ne peuvent valablement délibérer qu'autant que six d'entre eux prennent part à la délibération (art. 35 de la loi du 3 mai 1841 modifiée). Le jury ne doit pas compter plus de deux membres domiciliés dans l'arrondissement dans lequel sont situés les biens à exproprier. (A Paris et Belfort, le jury ne doit comprendre que deux membres domiciliés dans l'arrondissement municipal ou le canton renfermant les biens à exproprier — loi du 17 juillet 1921).

D'après la jurisprudence des tribunaux, ces règles sont d'ordre public.

ner dans un milieu restreint, comme le serait fatalement celui des candidats à la magistrature si on se décidait à éliminer les non-valeurs, et on n'imagine pas des jeunes gens se soumettant à un stage ingrat et à des études longues et pénibles avec la perspective de jouer leur carrière et leur avenir sur une sorte de coup de dés. Si l'on admet que juger exige des aptitudes spéciales, le seul procédé raisonnable pour éliminer certains candidats réside dans l'appréciation de leur valeur respective.

L'élection, sur laquelle tout a été dit en bien comme en mal, n'échappe pas à cette dernière critique. Elle présente en outre un vice capital : elle met l'élu sous la dépendance de l'électeur, et cela quels que soient le corps électoral et le mode de suffrage (4). Pour ceux qui estiment l'indépendance du juge indispensable à la bonne administration de la justice, c'est là une considération qui suffit à condamner le système électif. On peut ajouter que, si les élections sont de nature à exprimer des courants d'opinion, elles ne sont à aucun degré susceptibles

(4) Sur la question si controversée de l'élection des juges, on consultera Rontin « L'Élection des juges », thèse. Paris 1908.

Marchand, thèse, pages 37 et suivantes et 49 et suivantes.

Bentham, op. cit. Chapitre VIII et IX, page 41.

G. Picot, op. cit., page 328.

Jaubert, art. cit. France Judiciaire 1907. 1^{re} partie, p. 270.

Le projet Viviani se montre hostile à l'élection des juges.

De même P. Pont, art. cit. « Le Droit », 4 juin 1848 et

E. Gues, art. cit. Revue critique de législation et de jurisprudence 1870, tome 37, p. 289.

de désigner des compétences. Un collège électoral spécial d'hommes d'affaires (5), qui serait illogique puisque tous les intéressés doivent être électeurs, et qu'en l'espèce, ce sont les justiciables qui ont intérêt à une bonne justice et non les avocats ou les avoués, ne serait pas moins dangereux pour l'indépendance du juge sans présenter au fond de bien fortes garanties de compétence. Pour que les élus présentent les qualités qu'on est en droit d'attendre des magistrats, il faudrait exiger de la part des candidats des aptitudes et une formation analogues à celles que nous avons précédemment envisagées, mais alors ces derniers seraient en si petit nombre qu'ils rendraient illusoire le choix populaire et que celui-ci ne trouverait plus à s'exercer. Il est difficile de trouver en cette matière des arguments décisifs dans l'exemple des pays étrangers. L'élection a donné à la Suisse une excellente magistrature, intelligente et honnête (6), tandis qu'aux Etats-Unis (7)

(5) M. Léonce Comte, art. cit. France Judiciaire 1910, 1^{re} partie, pages 297 et 315, se déclare hostile à l'élection par le peuple, mais s'accommoderait du suffrage restreint des hommes d'affaires.

Voir également G. Picot, op. cit., p. 329.

(6) Cf. Marchand, thèse, page 40. Rontin, thèse, page 27. G. Picot, op. cit., p. 175 et 206.

Il semble que si les juges suisses sont parfaitement intègres, du moins ne sont-ils pas toujours très savants, et leurs greffiers paraissent jouer un rôle assez important dans l'administration de la justice.

(7) Cf. Marchand, thèse, p. 61. Rontin, thèse, p. 50, et surtout Nérinx, op. cit. II^e partie, III^e section, Chapitres 18, 19,

les résultats sont plus inégaux, surtout sous le rapport de l'intégrité : certaines régions, notamment l'ouest, ont été particulièrement riches en scandales. Quant à la France (8), nous savons qu'elle n'a pas eu lieu de se féliciter de l'expérience qu'elle a faite sous la Révolution de 1790 à 1800 ; les juges élus y ont laissé un souvenir détestable. Pour toutes ces raisons nous ne pouvons que rejeter résolument le système de l'élection des juges (9).

20 et 21. Voir également Nérinx, art. cit. • Revue de droit international et de législation comparée, tome XXX 1898, p. 220 et Emile Stocquart, art. cit. même revue, tome V (2^e série) 1903, p. 138. Le mouvement en faveur de l'élection des juges aux Etats-Unis a commencé vers 1832 sous l'influence de Jefferson. En 1866 trente quatre états sur quarante six en avaient adopté le principe. La durée du mandat est très variable, elle s'abaisse parfois à deux ou trois ans sans jamais dépasser 8 à 10. Les résultats de ce système sont déplorables.

(8) Cf. Marchand, thèse, p. 71 et suivantes. L'élection des juges a été organisée par le décret du 16 avril 1790, art 3, puis par la Constitution du 3 septembre 1791, titre III, Chap. 5, art. 2.

Voir également Rontin, thèse, page 79.

Quant aux résultats qu'a donnés ce système, lire le discours de Jules Roche à la Chambre des députés, le 16 janvier 1883. J. O. du 17 janvier 1883.

Voir enfin Seligmann « La justice en France pendant la Révolution » Paris, 1901, tome I. Chap. VIII, p. 368, tome 2. Chap. XVII, p. 358.

(9) Au point de vue purement théorique, voici les thèses opposées qui ont été présentées au sujet de l'élection des juges :

« Tous les pouvoirs étant des manifestations immédiates de la Souveraineté nationale, doivent être directement conférés par la Nation elle-même, or le pouvoir judiciaire est un de ces pouvoirs ; ceux qui l'exercent, c'est-à-dire les juges, doi-

Constituer la magistrature en corps autonome dans l'état, la laisser maîtresse de son recrutement et de son organisation intérieure, paraît être le meilleur moyen d'assurer l'indépendance des juges. Les corps judiciaires s'administrent et se recrutent eux-mêmes sans intervention extérieure ; le souci de leur prospérité et de leur grandeur paraît devoir les garantir contre de mauvais choix ; les magistrats sont les plus capables d'apprécier à leur juste valeur les candidats qui sollicitent leurs suffrages, et il est à présumer qu'ils n'accepteront pour collègues que des hommes instruits et honnêtes. En réalité, la

vent être élus par la Nation ». Duguît. *La Séparation des pouvoirs*, page 71.

« Rien n'empêche la nation souveraine, après avoir établi que les représentants chargés d'exercer l'un des pouvoirs seront élus par le peuple, rien ne l'empêche de conférer à ceux-ci le droit d'élire le titulaire d'un autre pouvoir, et de donner enfin à ce dernier le droit de choisir à son tour les magistrats auxquels l'exercice du troisième pouvoir est confié ». Esmein. *Droit Constitutionnel*, 7^e édition, p. 372.

Cf. également Bryce. « *Les démocraties modernes* ». Tome II. Chapitre LXII., p. 427.

« La Suisse paie mal les juges fédéraux et la magistrature cantonale n'est pas mieux traitée. Tous demeurent en fonctions pendant un certain nombre d'années, mais comme ils sont généralement réélus lorsqu'ils donnent satisfaction, la durée de leur ministère est virtuellement illimitée. Les membres de la Cour suprême fédérale, désignés par la législature, exercent leurs fonctions pendant six ans ; ceux des Cours cantonales son élus directement par le peuple. Personne ne propose de changer ces modes de recrutement bien qu'ils ne soient pas unanimement approuvés. Cette coutume déjà ancienne est supposée convenir à la Démocratie. La plupart des cantons sont de si faible étendue que les électeurs peuvent généralement apprécier par eux-mêmes le bon sens et l'honnêteté des candidats ».

cooptation, qui est l'apanage des magistratures puissantes, n'est pas sans inconvénient : elle en fait une caste fermée, repliée sur elle-même, qui perd peu à peu contact avec l'extérieur, qui s'anémie dans une atmosphère raréfiée, et qui sombre finalement dans l'impuissance et la médiocrité, rongée par le népotisme et l'esprit de coterie. La justice devient ainsi la chose de quelques familles qui s'y taillent de confortables sinécures (10).

La nomination des juges par le pouvoir exécutif, qui apparaît théoriquement comme la plus mauvaise solution possible, puisqu'elle place la magistrature sous la dépendance du gouvernement, n'en est pas moins le procédé le plus habituellement utilisé, et il faut bien avouer qu'il est loin de donner les résultats qu'on pourrait craindre. Le pouvoir exécutif n'agit pas toujours tyranniquement dans ses rapports avec les corps judiciaires, il hésite fréquemment à envahir le domaine de la justice ; quand il le fait, ce n'est jamais sans protester de son respect à son endroit, et il lui arrive d'être discret dans ses interventions. Enfin, si la politique est rarement absente de ses préoccupations, il tient

(10) Cf. G. Picot, *op. cit.*, p. 331 et suivantes.

Seligman, *art. cit.* *Revue critique de législation et de jurisprudence* 1871-1872, tome I, nouvelle série, page 134 et suivantes.

Léonce Comte, *art. cit.* *France judiciaire* 1910. I^{re} partie, p. 298.

compte parfois de l'intérêt général dans ses décisions (11).

En pratique d'ailleurs, on atténue les défauts de la cooptation en réservant au gouvernement un droit de contrôle sur les choix faits par les magistrats, et lorsque la nomination des juges est confiée au gouvernement, on restreint l'arbitraire de ce dernier par une série de règles légales. En fait, on se trouve donc en présence de systèmes qui combinent dans des proportions variables l'influence du gou-

(11) Cf. Bryce. « Les démocraties modernes », tome 2, chapitre LXII, page 429.

« Pourquoi l'élection par le peuple fournit-elle une magistrature pire que celle nommée par l'Exécutif, puisque l'Exécutif est, en somme, dans les pays cités, — exception faite pour la Suisse — un fonctionnaire ou un cabinet choisi par un parti politique et disposé à servir ses intérêts ? Pourquoi un Premier ministre serait-il plus susceptible de procéder à d'heureuses nominations que ne l'est une organisation de parti ? Si dans un état américain, le boss de l'organisation est un homme de parti, il en est de même du Gouverneur, comme du Président des Etats-Unis lui-même. L'explication s'en trouve dans le fait que le Président est responsable envers la nation, le Gouverneur envers son Etat. L'un et l'autre ruineraient leur situation, feraient tort à leur parti, s'ils faisaient de mauvais choix, tandis que la Machine de parti n'a pas de caractère officiel, sa responsabilité ne saurait être engagée alors que les nominations ne sont légalement que l'acte personnel d'une masse d'électeurs portant leurs bulletins sur un nom que la Machine leur a proposé.

Le candidat élu est bien l'homme de leur choix, rien ne les obligeait à obéir aux injonctions de la Machine ».

vernement et celles des corps judiciaires eux-mêmes et qui limitent l'une par l'autre (12).

L'inamovibilité des juges est précisément l'une des barrières opposées à la fantaisie des gouvernants. Si le pouvoir pouvait considérer comme son représentant le juge nommé par lui, il aurait la faculté de le révoquer *ad nutum* ; il n'en est rien : le juge est l'homme de la Loi, il n'est pas le serviteur du gouvernement qui l'a choisi. L'inamovibilité qui garantit aux magistrats la tranquille possession de leurs sièges, tant qu'ils n'ont pas failli à leurs devoirs, est certainement un élément nécessaire à l'indépendance de la magistrature, et surtout à l'opinion que le public se fait de cette indépendance. Cette règle ne constitue pas d'ailleurs un privilège pour la magistrature, et ce n'est pas dans l'intérêt de cette dernière qu'elle a été conçue ; elle doit être considérée comme une garantie donnée aux justiciables pour la sécurité desquels elle a été édictée. Dans la plupart des pays, qui confient au gouvernement le choix des juges, on la retrouve formulée comme le correctif essentiel de ce système (13).

(12) M. E. Gues par exemple propose que la Cour d'appel désigne trois magistrats au choix du ministre pour toutes les vacances dans les tribunaux, et désigne trois juges pour son propre recrutement. La Cour de Cassation ferait de même. Art. cit. *Revue critique de législation et de jurisprudence*. Enfin G. Leroy, thèse, p. 190 et suivantes.

(13) L'inamovibilité paraît avoir en France pour origine un édit de Louis XII de 1467. Depuis, ce principe a subi dans notre pays bien des vicissitudes.

Cf. sur ce point l'historique qui figure dans un article

Cependant d'autres mesures ont été prises dans les différents pays pour affaiblir l'autorité du gouvernement sur les juges, et il existe toutes sortes de variantes dans le mécanisme de leur nomination.

La Belgique (14), en particulier, combine d'une manière assez curieuse le principe de l'autonomie de la magistrature, et la règle de la nomination des

intitulé « L'inamovibilité de la magistrature », paru dans la France Judiciaire 1879-1880. 1^{re} partie, page 401. Voir également Simonet « La réforme de l'organisation judiciaire. Loi du 30 août 1883 » (Extrait des Lois nouvelles), Paris 1884. Enfin G. Leroy, thèse, p. 190 et suivantes.

On trouvera la justification de ce principe dans Henrion de Pansey, op. cit., chapitre IX, p. 225 et G. Picot, op. cit., p. 70. On lira également dans le projet Viviani un éloge de l'inamovibilité. De même A. Guillot « L'Avenir de la magistrature », Paris 1891, p. 28.

Cf. discours de Royer-Collard, au Moniteur, du 30 novembre 1815.

Par contre M. Ruben de Couder dans « la Loi » du 16 janvier 1881 en fait la critique. Bentham, op. cit., chapitre XVII, p. 97, s'y était déjà déclaré hostile.

M. Julien Lefebvre « La réforme judiciaire ». Revue politique et parlementaire 1911, tome 69, p. 479, propose un système intermédiaire : un droit de déplacement atténuant l'inamovibilité.

Voir encore sur cette question la Revue pratique de droit français, tome 42, « Les projets d'organisation judiciaire », par X, et le journal « Le Droit » du 15 décembre 1878, article de P. Pont.

Sur l'inamovibilité en Grande-Bretagne. Cf. Franqueville, op. cit. chap. X, p. 380 et suivantes. Peuvent justifier la révocation d'un juge anglais : une faute grave dans l'exercice des fonctions judiciaires, la négligence coupable des devoirs du juge, enfin une condamnation à raison d'un fait étranger à l'emploi mais qui crée l'incapacité de remplir une charge publique. Il n'y a pas eu un seul cas de révocation au XIX^e siècle.

(14) Cf. Léonce Comte, art. cit. France judiciaire 1910. 1^{re} partie, p. 297.

juges par le pouvoir exécutif. Lorsqu'une vacance se produit dans un corps judiciaire, tribunal ou cour d'appel, les membres de ce corps présentent au Roi deux candidats entre lesquels le gouvernement fait son choix. En second lieu, il n'appartient pas au gouvernement de nommer les chefs de corps : dans les tribunaux, ce sont les juges qui élisent leur président ; dans les cours d'appel, le premier président et les présidents de chambre sont désignés par le suffrage des conseillers.

Dans l'ancienne France, nos parlements se recrutèrent par cooptation avec une tendance accusée à l'hérédité des charges. L'acquéreur d'une charge devait être agréé par la Compagnie dont il allait faire partie. Théoriquement d'ailleurs, la nomination du juge dépendait du roi et le magistrat ne pouvait exercer ses fonctions avant d'en avoir reçu l'autorisation par lettres royales. Il est juste d'ajouter que ce n'était là que des formalités (15).

La situation se trouva complètement renversée sous le Consulat et l'Empire. La constitution de l'an VIII donna au Premier Consul la faculté de choisir les magistrats parmi tous les Français âgés de vingt cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et figurant sur les listes d'éligibilité. Ces juges ne pouvaient être révoqués que s'ils cessaient d'être inscrits sur ces listes, ou s'ils s'étaient rendus

(15). Cf. G. Leroy, thèse, p. 210.

coupables de forfaiture. En 1802, lors de l'établissement du Consulat à vie, les listes d'éligibilité disparurent, les pouvoirs du gouvernement s'en trouvèrent accrus, et les derniers vestiges de l'inamovibilité s'évanouirent pour un temps (16). La Charte de 1814 (17) rétablit cette dernière règle pour l'avenir, et sauf une courte interruption en 1883, elle fut désormais respectée. Mais le gouvernement conserva son entière liberté quant au choix des magistrats. Les aptitudes requises par la loi du 20 avril 1810 : la licence de droit et un stage de deux ans au barreau, n'étaient pas de nature à gêner sérieusement l'action du gouvernement. D'ailleurs ce dernier limita pratiquement son arbitraire en confiant aux premiers présidents et aux procureurs généraux, le soin d'enquêter dans leurs ressorts respectifs sur la moralité personnelle et l'honorabilité de la famille des candidats aux fonctions judiciaires, et en tenant le plus grand compte des avis formulés par ces hauts magistrats (18).

(16) D'après la loi du 22 ventôse an XII (13 mars 1804), relative aux écoles de droit, nul ne peut être appelé aux fonctions judiciaires, s'il n'est licencié en droit.

Aux termes du *Senatus Consulte* du 12 octobre 1807, confirmés par les dispositions de la loi du 20 avril 1810, les provisions instituant les juges à vie ne devaient être délivrées qu'après cinq ans d'exercice des fonctions judiciaires, elles ne le furent jamais.

(17) « Les juges nommés par le Roi sont inamovibles », art. 58 de la Charte des 4-14 juin 1814.

(18) Cette enquête fait actuellement l'objet d'un certain nombre d'articles du décret du 18 août 1906 : Les candidats au concours doivent se faire inscrire au parquet du Procureur

Les prérogatives du pouvoir ne furent sérieusement réduites qu'en 1906, lorsque fut institué le concours d'entrée dans la magistrature (19). La composition du jury d'examen marque indéniablement le recul de l'influence gouvernementale devant l'influence de la magistrature; la Chancellerie n'y a pour représentant qu'un directeur au ministère de la Justice. Tous les autres membres du jury : un conseiller à la Cour de Cassation, deux membres de la Cour d'appel de Paris, et un membre du tribunal civil de la Seine, peuvent être considérés comme les délégués du corps judiciaire. Le programme de cet examen paraît combiné de façon à mesurer les connaissances juridiques des candidats plutôt qu'à apprécier leur valeur intellectuelle générale (20). Est-ce bien heureux ?

de la République qui transmet leurs demandes avec pièces à l'appui au Procureur Général. Celui-ci fait une enquête et envoie au Ministre de la Justice le dossier des candidats inscrits dans le ressort de la Cour, accompagné de son rapport. Le Premier Président, auquel le dossier a été préalablement communiqué, adresse de son côté un rapport sur chacun des candidats au Ministre de la Justice qui arrête définitivement la liste des candidats. (Cf. Leroy, thèse, p. 218).

(19) A la vérité, on ne sait pas trop s'il s'agit d'un concours ou d'un examen. C'est un concours puisque chaque année le Ministre de la Justice fixe le nombre de places mises au concours. Mais c'est presque un examen, puisque nul ne peut être admis s'il n'a obtenu au moins 60 points et que les candidats sont classés par ordre alphabétique. (Décret du 13 février 1908).

(20) Sous l'empire du décret du 18 août 1906, les épreuves écrites comprenaient deux compositions : la première portait sur une question de droit civil ou de droit criminel, la seconde sur des questions de pratique

Tel est le régime sous lequel nous vivons. Si l'on adopte le système de l'unité du juge tel que nous le concevons, et tel que nous l'avons antérieurement défini, notamment avec son corollaire essentiel : l'institution d'un stage auprès des cours d'appel, le problème de la désignation du juge prend un aspect particulier et se divise.

Il faut d'abord déterminer le mode suivant lequel seront nommés les juges-auditeurs, ce qui ne présente pas de difficultés sérieuses. Les candidats aux fonctions judiciaires doivent être appréciés au double point de vue de leur valeur morale et de leurs capacités intellectuelles, et s'il est difficile d'apprécier celles-ci, il l'est encore davantage de mesurer celle-là. Une longue expérience ou l'appréciation personnelle d'individus qualifiés peuvent seules permettre d'évaluer la moralité d'un homme, mais des jeunes gens de vingt-cinq ans n'ont pas de

judiciaire. Chaque composition durait 4 heures, le candidat ne pouvait utiliser qu'un code usuel. Les épreuves orales se composaient : (a) de conclusions ou d'un réquisitoire ou d'un exposé sur des questions de droit civil ou criminel désignées par le jury ; (b) d'interrogations sur des questions d'administration judiciaire dont le programme était fixé par arrêté du Ministre de la Justice et devait être publié au moins six mois avant le concours. Il était accordé 24 heures aux candidats pour préparer la première épreuve. Cf. Leroy, thèse, p. 219 et Marchand, thèse, p. 158-174 et suivantes.

Le décret du 13 février 1908 dispose que les candidats subiront une épreuve écrite sur un sujet de pratique judiciaire (art. 8) et des épreuves orales dont la durée n'excédera pas une heure. Sont exempts du concours tous les candidats ayant obtenu un prix d'une faculté de droit de l'état et les secrétaires de la conférence des avocats de Paris.

passé derrière eux, il faut donc s'en remettre au jugement de personnes qualifiées du soin d'apprécier les qualités morales des candidats. Nous estimons pour notre part que les chefs de cours, premiers présidents et procureurs généraux, sont tout désignés pour apporter à la Chancellerie les éléments d'appréciation dont elle a besoin, et qu'elle est incapable de se procurer à d'autres sources sans courir le risque de recevoir des renseignements inexacts ou tendancieux (21). Magistrats que l'âge et leurs fonctions élèvent au-dessus du soupçon, les chefs de cours devraient donc être chargés d'enquêter sur la vie, les mœurs et le degré de moralité des candidats domiciliés dans leur ressort, ils s'enquéreraient également de l'honorabilité de leurs familles. Ces recherches, qui devraient naturellement être conduites avec discrétion, seraient certainement fructueuses, surtout en province. Se conformant aux avis de ces magistrats s'ils sont concordants, tranchant en cas de divergences de vues, le garde des sceaux dresserait chaque année la liste des candidats admis à concourir (22).

(21) Cf. A. Guillot, « L'Avenir de la Magistrature » déjà cité, p. 21. « Avec la meilleure volonté du monde un ministre ne peut découvrir les mérites judiciaires modestement cachés. Or qui les lui désignera, qui aura assez de crédit pour le faire ? Ce ne sera pas un indifférent, moins encore un adversaire, mais nécessairement un personnage en communauté d'idées avec le ministre du jour ; c'est alors que l'esprit de parti peut intervenir, et que l'opinion inquiète voit apparaître dans toute nomination l'influence politique. »

(22) Cf. Marchand, thèse, p. 115.

Le concours serait en effet le mode utilisé pour évaluer la valeur intellectuelle des concurrents, mode imparfait sans doute, mais préférable à la brigue et à la faveur (23). Par son programme et son mécanisme, ce concours devrait mettre à l'épreuve l'intelligence plutôt que la mémoire. Il devrait être agencé de façon à déceler les candidats présentant une culture générale suffisante. Les juges-auditeurs auront le temps au cours de leur stage de compléter leurs connaissances juridiques, mais il est nécessaire qu'ils possèdent des notions générales les plus étendues possibles, et qu'ils n'aient pas la crainte des idées générales pour bien profiter de l'auditorat (24).

Les candidats, qui auraient subi avec succès les épreuves du concours, seraient classés par ordre de mérite, et nommés successivement juges-auditeurs par voie de décrets. Le stage étant par hypothèse transitoire, il n'y a pas lieu de leur accorder l'immovibilité.

(23) On trouvera une critique du concours dans la thèse de Marchand, p. 111, elle reproduit un article de Bonnet dans la Revue Félix, 1842.

(24) Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de modifier la composition actuelle du jury d'examen qui nous paraît satisfaisante. Voici cependant à titre documentaire la composition du jury d'examen proposée par MM. Versigny et Bernard (proposition de loi du 23 février 1882. J. O. 1882 Doc. parl. chambre. Annexe 460, p. 416.) : dix sénateurs et dix députés élus par leurs collègues, quatre conseillers d'état également élus par leurs collègues, le Premier Président de la Cour de Cassation, quatre avocats à la Cour d'appel, bâtonniers ou anciens bâtonniers, désignés par le ministre.

Il nous reste maintenant à définir les procédés par lesquels les juges-auditeurs seront définitivement admis dans les cadres judiciaires. Il y a dans le service de justice trois fonctions distinctes que se partagent les magistrats instructeurs, les membres du parquet et les magistrats du siège. Chacune d'entre elles exigent des qualités spéciales, et tel est apte au siège qui ne l'est pas au parquet et inversement. Il y a donc intérêt à tenir compte des aptitudes des juges-auditeurs, afin de les diriger dans la voie où ils rendront les meilleurs services. Les meilleurs arbitres des aptitudes de chacun des auditeurs, ce sont encore les magistrats sous les yeux desquels ils ont travaillé (25). Il faut donc demander aux premiers présidents, aux procureurs généraux et aux présidents de chambre d'établir, dans chaque ressort, à la fin de la deuxième année de stage une liste tripartite des juges-auditeurs les proposant pour les fonctions du siège, du parquet ou de l'instruction. En faisant dépendre ces affectations de la délibération d'au moins trois magistrats d'autorité à peu près équivalente, on éviterait qu'elles ne soient inspirées par des antipathies ou des sympathies per-

(25) Cf. Jaubert, art. cit. France Judiciaire 1907. I^{re} partie, p. 271.

« L'aptitude du magistrat doit s'apprécier à un double point de vue : science professionnelle et caractère. Soit à l'un soit à l'autre, ses chefs seuls sont en état de le juger en pleine connaissance de cause ; ils le voient en effet à l'œuvre et peuvent se faire communiquer ses travaux. »

sonnelles et peut-être irraisonnées. La Chancellerie indiquerait au préalable la proportion suivant laquelle devrait être opérée la répartition des auditeurs entre les trois fonctions précitées, de façon à uniformiser le plus possible la durée des stages. Une commission centrale siégeant à Paris et composée d'un conseiller à la Cour de Cassation, d'un directeur au Ministère de la Justice, de deux conseillers à la Cour d'appel de Paris et d'un membre du parquet général de la Cour de Paris opérerait une répartition générale des auditeurs de toute la France et établirait pour chacune des trois sections (siège, parquet, instruction) un ordre de nomination auquel devrait se conformer le gouvernement. Les nominations comme magistrats-titulaires interviendraient donc en principe dans la troisième année du stage sous réserve de l'âge minimum de vingt-huit ans pour les juges du siège et les juges d'instruction, ce qui constituerait une garantie de pondération de la part de ces magistrats. Ils bénéficieraient de l'immovibilité dans les conditions actuelles.

Les magistrats du parquet qui pourraient être déplacés suivant les règles présentement en vigueur ne seraient pas tenus d'avoir l'âge de vingt-huit ans au moment de leur nomination ; dans les cadres hiérarchisés du ministère public, la jeunesse des débutants ne présente pas grand inconvénient. Comme d'autre part, le parquet aura besoin d'un nombre assez considérable de candidats, il y a inté-

rêt à ce que les jeunes gens, qui ont des raisons pour commencer leur carrière un an ou dix-huit mois plus tôt, soient attirés vers les fonctions du ministère public.

Enfin, si, malgré toutes les précautions prises, un juge-auditeur se révélait pendant son stage comme indésirable pour quelque cause que ce soit, les chefs de Cour auraient la faculté de ne pas l'inscrire sur la liste de leur ressort. L'exclu pourrait demander un nouvel examen de son cas à la Commission Centrale, qui dans cette hypothèse statuerait sans appel. Si elle confirmait la décision des chefs de Cour, le juge-auditeur exclu devrait démissionner dans les six mois.

Nous estimons que le système de nomination dont nous venons de faire l'esquisse, répondrait d'une façon satisfaisante aux exigences du problème. S'il renfermait des lacunes, nous sommes persuadés qu'elles seraient faciles à combler. Sans doute n'avons-nous pas la prétention d'être parvenus à la perfection, mais nous avons tenté de concilier dans la plus large mesure possible les droits des magistrats, les intérêts des justiciables, et les prérogatives légitimes de l'état. Notre projet n'aurait-il d'ailleurs pour résultat que d'améliorer un peu le régime actuel, qu'il ne laisserait pas d'avoir son intérêt.

Autant que nous avons pu, nous sommes restés dans le cadre traditionnel de nos institutions, nous

bornant à accentuer l'évolution qui s'effectue depuis un siècle vers la limitation de la toute puissance du gouvernement et d'accroissement de l'autonomie de la magistrature (26).

(26) M. A. Guillot, op. cité, p. 22, réclame pour la magistrature cette autonomie « qui, sans aucune usurpation sur les prérogatives nécessaires du pouvoir central, révèle son indépendance assez clairement pour qu'on n'ose plus tenter de la mettre en doute ». Et plus loin, p.33, il ajoute: « Ce n'est point du côté de la justice que le principe de la séparation des pouvoirs a quelque chose à redouter; depuis un siècle ce n'est pas elle qui a manifesté des tendances à l'usurpation; la magistrature, le voulut-elle, ne saurait prétendre à la domination; tout ce qu'elle peut espérer, c'est de n'en subir aucune. »

CHAPITRE III

L'AVANCEMENT DANS LA MAGISTRATURE

Régler des procédés suivant lesquels les membres d'un service public graviront les différents échelons de la hiérarchie, constitue un des problèmes les plus difficiles à résoudre de la science politique. Le mode d'avancement, tel qu'il est actuellement en vigueur dans la magistrature, est un des vices essentiels de cette institution et un de ceux, pour lesquels il est le plus mal aisé de découvrir des remèdes vraiment efficaces. La solution la plus radicale serait évidemment de guérir le mal en détruisant sa cause. Mais est-il possible de supprimer l'avancement dans nos corps judiciaires ? Question préjudicielle à laquelle il nous faut d'abord répondre.

Il paraît, à première vue, que les fonctions judiciaires sont de celles qui exigent le moins d'être hiérarchisées. Il semble, en effet, que le fait d'être juge implique, quelle que minime que soit la compétence, et quel qu'infime le degré de juridiction, trop de qualités morales et intellectuelles pour que

cette fonction ne soit pas considérée comme une fin en elle-même. A priori, on conçoit mal le juge se perfectionnant par l'exercice de sa profession, parce que dès l'instant qu'il est chargé de trancher des litiges et de statuer sur la vie et l'honneur des justiciables, il doit présenter toutes les garanties désirables (1). C'est en partant d'une conception semblable que les Anglais ont établi la règle traditionnelle d'après laquelle un juge ne doit prétendre à aucun avancement, et que, nommé à un poste, la mort seule ou la retraite l'en peuvent arracher (2). C'est là un principe si satisfaisant à l'esprit qu'il a naturellement séduit des réformateurs, et qu'en France des propositions ont été faites pour modifier dans ce sens notre organisation judiciaire. Ainsi serait sauvegardée l'indépendance du juge, l'intrigue et le favoritisme bannis des tribunaux. Le magistrat n'ayant rien à craindre, mais rien à espérer,

(1) Cf. discours de Goblet, J. O. 16 novembre 1883. Débats parlementaires. Chambre, p. 11-123.

(2) Cf. Comte de Franqueville, op. cit. pages 387 et 404. Voir également Marchand, thèse, page 107 : « [Les Anglais] ne comprennent pas qu'un homme entre tout jeune dans la carrière judiciaire, et lentement accède aux charges les plus élevées sans qu'il se soit au préalable formé par la pratique en prenant contact par lui-même avec les affaires et les plaideurs, et qu'il ait fourni des preuves de sa valeur dans les discussions publiques du barreau. Ils ne peuvent admettre qu'un juge n'ait pas des connaissances au moins égales à celles de l'avocat qui plaide devant lui et qu'un maître expérimenté soit obligé d'expliquer une affaire à un juge trop jeune pour être rompu aux difficultés du droit et de la procédure. Pour les Anglais la fonction du juge doit être le couronnement d'une carrière honorable au barreau. »

pourrait se consacrer sans arrière-pensée à bien rendre la justice (3).

Malheureusement l'examen des faits démontre que la suppression de l'avancement dans la magistrature implique tout un système judiciaire qu'il ne nous est pas possible d'instituer en France. Elle ne serait réalisable que si nous adoptions le recrutement des juges par l'élection ou suivant le mode anglais par sélection du barreau. L'un et l'autre de ces procédés sont irréalisables dans notre pays.

Nous avons suffisamment fait connaître notre opinion sur l'élection des juges pour n'y pas revenir. Destructrice de l'indépendance en ce qu'elle fait dépendre l'élu de l'électeur, elle ne pourrait nous donner qu'une magistrature asservie aux caprices de la foule et dépourvue des garanties indispensables de capacité.

Quant au système anglais, le trop grand nombre de nos magistrats, et l'insuffisance de leurs rémunérations, tant actuellement que dans les années à venir, ne nous permettent pas d'y songer.

Serait-il possible du moins d'égaliser les traitements tout en conservant l'organisation actuelle (4) ?

(3) Cette opinion était soutenue par J. Favre. Cf. : « Les projets d'organisation judiciaire », par X., dans la *Revue Pratique de Droit Français*, 1876, tome 42, page 309.

Cf. également : « L'Avenir de la Magistrature », A. Guillot, pages 23 et suiv. On y trouvera différentes références relatives à des discours d'hommes politiques.

(4) L'égalisation des traitements a été proposée par Goblet en 1883. J.O. Débats parlementaires, Chambre, 1883, p. 11123.

Là encore nous nous heurtons à des difficultés budgétaires, car les traitements, s'ils étaient uniformisés, devraient être fixés à un chiffre très supérieur à la moyenne actuelle de rémunération. D'autre part, si les fonctions judiciaires prennent l'homme dès sa maturité pour le conduire jusqu'à sa vieillesse, il ne semble pas raisonnable d'attribuer les mêmes émoluments au débutant et au vieux juge blanchi sous la toge. Avec l'âge, les charges augmentent, souvent les enfants viennent grever le budget familial, tandis que s'accroissent parallèlement le désir et le besoin de bien-être ; enfin il paraît juste et humain de faire croître le montant du traitement avec la durée de services accomplie.

Une dernière solution s'offre à nous : ne conviendrait-il pas de fixer une échelle de traitements proportionnelle au nombre d'années de service, mais ne tenant pas compte des fonctions occupées (5) ? Dans ce système, un juge et un premier-président, ayant tous deux trente ans de service recevraient un traitement équivalent. On peut faire à ce projet plusieurs objections graves : le traitement affecté à une fonction est un des éléments qui contribuent à son prestige, et celui-ci est indispensable aux plus hauts postes de la magistrature. Il y a un minimum de hiérarchie nécessaire qu'il faut respecter ; un premier président moins payé qu'un juge ou qu'un con-

(5) Cette solution a pour elle l'autorité de Bentham, op. cit. chap. XIV, page 86.

seiller verra son prestige diminué et son autorité discutée. Enfin les frais de représentation augmentent à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie judiciaire, et les responsabilités deviennent progressivement plus lourdes ; tout cela justifie des suppléments de traitements correspondant à l'importance plus grande des fonctions (6).

En réalité ce qui soulève la critique, ce n'est pas l'avancement en lui-même, mais la façon dont il est agencé. En ces matières il est facile de formuler la théorie : l'avancement devrait être la récompense du mérite ; les promotions dues à l'intrigue, à la faveur, aux recommandations méritent les condamnations les plus sévères ; mais la difficulté consiste à poser

(6) Cf. Jaubert, art. cit. *France Judiciaire*, 1907, première partie, page 265.

« Il ne nous paraît pas qu'on puisse supprimer l'avancement ou, ce qui reviendrait au même, le concevoir indépendamment de toute majoration de traitement.

D'une part, en effet, il est juste que la rétribution des magistrats augmente en même temps que leurs services et en général, leurs charges ; il est nécessaire aussi qu'elle soit en rapport avec l'importance des situations, afin que ceux qui ont témoigné d'aptitudes particulières soient incités à accepter des postes dans lesquels ils peuvent donner toute leur mesure, et rendre de réels services.

L'avancement ne doit pas être exclusivement donné à l'ancienneté des services, nous dirons même que le choix s'impose en tant qu'il s'agit de passer à certains postes supérieurs comportant des qualités professionnelles toutes spéciales... »

L'auteur termine en proposant l'institution de classes personnelles ; les deux tiers des nominations se feraient à l'ancienneté et trois inscriptions au tableau d'avancement donneraient droit à l'avancement.

les règles pratiques susceptibles de réaliser l'application des principes sur lesquels on s'accorde généralement. Tous les systèmes, si variés qu'ils soient, se ramènent en dernière analyse à conférer l'avancement soit au choix, soit à l'ancienneté, soit suivant un mode intermédiaire. Mais ce qui complique le problème, c'est que précisément le choix permet aussi bien de récompenser le mérite, ce qui le rend désirable, que de favoriser les intrigants, les habiles, ou simplement ceux qui sont nés sous une heureuse étoile, ce qui provoque chez beaucoup la méfiance envers ce procédé. Mais à l'opposé, l'avancement à l'ancienneté, s'il est une garantie pour ceux qui sont dépourvus de relations ou qui répugnent à l'intrigue, est une véritable prime au laisser-aller et à la médiocrité. « Passer à son tour de bête » ; l'expression courante en dit plus que tous les développements.

Il convient d'ailleurs d'ajouter que l'avancement à l'ancienneté présenterait moins d'inconvénients dans le domaine de la justice que dans d'autres carrières. Corps restreint, et, malgré tout, d'élite, la magistrature n'a pas à craindre de voir déchoir par ce moyen ses cadres supérieurs. Dans l'immense majorité des cas les magistrats, élevés par leur âge et leurs longs services à la tête des corps judiciaires, ne seraient pas inférieurs à leurs hautes fonctions. Ceux qui feraient exception ne seraient certainement pas nombreux; et n'est-il jamais arrivé,

que certains magistrats n'aient eu d'autres titres à présider nos cours que le décret qui les avait nommés ? Ces considérations n'ont cependant pas retenu l'attention de nos législateurs, puisque, depuis 1810, les nominations judiciaires ne dépendent que du choix du Garde des Sceaux (7). En 1906 toutefois, l'institution d'un tableau d'avancement est venu limiter l'arbitraire de ce dernier. Mais cette réforme, dont on attendait beaucoup, a déçu les espérances qu'elle avait fait naître ; le ministre s'en est peut-être trouvé gêné pour ses choix, mais elle n'a pu restituer aux magistrats la sécurité de leur carrière, ni diminuer l'ardeur de leurs compétitions.

(7) Sur la mauvaise organisation de l'avancement, voir :

« Le Juge d'Instruction », par X., *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1902, tome XVIII. — Julien Lefebvre (art. cit.), *Revue Politique et Parlementaire*, 1911, tome 69, page 479.

Prévost-Paradol : « *La France Nouvelle* », Paris 1876, page 160 :

« De ces deux mobiles, ou pour mieux dire de ces deux instruments de dépendance, la crainte de descendre et la crainte de ne pas monter, notre organisation judiciaire supprime le premier et le plus faible pour laisser subsister pleinement le second qui est non seulement le plus fort, mais le seul efficace. ... Si nous considérons les choses de plus près et si nous examinons la carrière du magistrat français, nous verrons qu'il n'est pas un seul instant de son existence où il n'ait à désirer de monter, et où il puisse monter sans que le pouvoir exécutif veuille, ou lui tende la main... De telle sorte que ce magistrat français qui est, à bon droit, considéré comme matériellement incorruptible et inaccessible à l'influence des parties en cause dans les conflits et de l'intérêt privé, est désarmé contre le gouvernement et obligé de vivre en bonne intelligence avec le pouvoir exécutif sous peine de sacrifier héroïquement sa carrière. »

Les dispositions relatives à l'avancement des magistrats, après avoir fait l'objet du décret du 18 août 1906, des décrets du 13 février et du 10 décembre 1908, puis de la loi du 28 avril 1919, sont actuellement contenues dans le décret du 29 décembre 1919 et le décret du 30 mai 1922 (8).

De ces différents textes résultent les règles suivantes. Les magistrats inscrits au tableau d'avancement peuvent seuls être l'objet d'une promotion à une classe ou à une catégorie supérieures. Nul ne peut figurer au dit tableau, s'il n'occupe depuis au moins deux ans les fonctions dont il est investi (9).

(8) Le décret du 18 août 1906 a été pris en exécution de l'art. 38 de la loi de finances du 17 avril 1906, ainsi conçu : « Jusqu'à la promulgation d'une loi organique sur les conditions de l'avancement dans la magistrature, un règlement d'administration public, rendu en exécution de la présente loi dans les trois mois qui suivront sa promulgation, instituera pour les magistrats un tableau d'avancement ». Quant à la loi organique promise, elle n'a pas encore vu le jour.

(9) Article premier du décret du 29 décembre 1919, qui précise que les juges suppléants et attachés à la Chancellerie, ayant deux ans d'exercice et inscrits les premiers au tableau d'avancement, les seconds sur une liste de présentation, ne pourront être nommés que juges ou substitués de troisième classe. Le même texte ajoute que « les autres magistrats ne peuvent bénéficier d'un avancement comportant une augmentation de traitement supérieure à 3.000 francs; sauf toutefois, en ce qui concerne les nominations au poste de juge ou de substitut au tribunal de la Seine et à celui de président ou de procureur de deuxième classe, pour lesquelles cette augmentation peut atteindre 4.000 francs. »

Si tous les magistrats occupant un emploi de même nature et comptant deux années de services effectifs dans cet emploi ont été promus, aucune condition de temps de services ne sera imposée pour leur inscription au tableau d'avancement aux autres magistrats du même emploi (même article).

Les inscriptions au tableau font l'objet de propositions établies avant le 1^{er} juillet dans chaque ressort par les chefs de Cours — premiers présidents et procureurs généraux — et portant sur la moitié au plus du personnel de chaque classe et de chaque fonction (10). Une commission de classement, composée du premier président de la Cour de Cassation, du procureur général près la dite Cour, de quatre membres du conseil d'administration du ministère de la Justice (11), se réunit à Paris chaque année dans la

Enfin, les juges suppléants des tribunaux d'Algérie et Tunisie inscrits au tableau et comptant six années de services judiciaires peuvent être nommés juges ou substituts de deuxième classe en Algérie et Tunisie. Les magistrats ainsi nommés ne peuvent obtenir leur envoi dans un tribunal de deuxième classe de la métropole qu'après avoir rempli, pendant deux ans au moins, leurs fonctions dans un tribunal d'Algérie ou de Tunisie. (Décret du 30 mai 1922.)

Les dispositions relatives au tableau d'avancement ne concernent ni les nominations des membres de la Cour de Cassation, des premiers présidents et procureurs généraux, du président du tribunal civil de la Seine, et du procureur de la République près le même tribunal, ni les nominations faites en vertu de l'art 18 de la loi du 28 avril 1919 (art. 12 du décret du 29 décembre 1919).

(10) Art. 3 du décret du 29 décembre 1919.

Ce texte ajoute : « Lorsque dans le ressort, le nombre des postes d'une même catégorie ou d'une même classe est de quatre et au-dessous, le nombre des magistrats à présenter pourra dépasser la moitié. — Dans la notice individuelle concernant chaque magistrat présenté, les premiers présidents et procureurs généraux font connaître, à titre indicatif, la nature du poste pour lequel celui-ci paraît plus particulièrement désigné par ses aptitudes spéciales. »

(11) Article 5 du décret du 29 décembre 1919.

Les membres de la Cour de Cassation sont renouvelables par moitié tous les ans et ne peuvent être nommés à nouveau

première quinzaine de novembre, et dresse la liste des magistrats inscrits sans que leur nombre puisse dépasser pour chaque classe et chaque fonction le triple du nombre moyen des vacances dans les cinq dernières années (12). Cette commission est liée par les propositions des chefs de Cours et ne peut inscrire au tableau un magistrat non présenté; mais celui-ci a la faculté d'adresser, avant le 1^{er} août, une réclamation au Garde des Sceaux qui statue après avoir pris l'avis de la commission (13). Le tableau est arrêté par le ministre de la Justice (14). L'inscription au tableau

qu'après un intervalle de deux ans. Les membres du Conseil d'administration du ministère de la justice ont été substitués aux directeurs dans la commission de classement par le décret du 13 février 1908. Cela a eu pour résultat de faire entrer le chef de cabinet du ministre à la Commission et de porter à cinq les représentants du ministre.

(12) Art. 23 de la loi du 28 avril 1919.

Antérieurement le nombre des inscrits ne pouvait dépasser le quart du personnel pour chaque classe et chaque fonction (décret du 18 août 1906, art. 18, et décret du 13 février 1908, art. 25).

(13) Art. 4 du décret du 29 décembre 1919, ainsi conçu :

« Les noms des magistrats présentés, soit par les premiers présidents, soit par les procureurs généraux, sont portés, par ordre alphabétique, sur une liste qui est tenue du 1^{er} au 15 juillet au parquet de chaque cour d'appel et de chaque tribunal de première instance à la disposition des magistrats de la cour ou du tribunal.

« Pendant le même délai, les magistrats non compris dans les présentations peuvent, par l'intermédiaire des chefs de la Cour, adresser au ministre de la Justice des demandes à fin d'inscription au tableau d'avancement, lesquelles sont transmises au ministre avant le 1^{er} août avec l'avis des chefs de la Cour. »

Ces dispositions sont analogues à celles des décrets du 1^{er} août 1906, art. 18 et du 13 février 1908, art. 27.

(14) Art. 5 du décret du 29 décembre 1919.

n'est valable qu'un an, mais elle peut être renouvelée chaque année (15).

Lorsqu'il se produit une vacance dans un ressort, le premier président et le procureur général peuvent présenter trois magistrats au choix du ministre pour le poste vacant, mais le Garde des Sceaux n'est pas tenu de suivre ces propositions, et peut faire nommer un autre candidat.

Telles sont les dispositions légales et réglementaires concernant l'avancement dans nos corps judiciaires. Mais pour avoir une connaissance exacte du système, il est nécessaire de voir comment les choses se passent dans la réalité.

L'inscription au tableau d'avancement dépend à peu près exclusivement des chefs de Cours, dont la présentation est en fait indispensable pour que le magistrat ait une chance de succès, et des membres de la Cour de Cassation qui constituent la majorité à la commission de classement et qui exercent sur ses décisions une influence prépondérante. Les magistrats désireux de figurer au tableau sont donc amenés à solliciter l'attention bienveillante de leurs chefs et l'appui des magistrats de la cour suprême. Anciens chefs de Cours eux-mêmes, ces derniers ont souvent eu sous leurs ordres ceux qui ont recours à leur influence, et ils se sont généralement fait une opinion sur eux. Ces démarches ne présentent pas

(15) Art. 8 du décret du 29 décembre 1919.

de grands inconvénients. Adressées par des cadets à des aînés dans la carrière, à d'anciens chefs, ou même à d'anciens collègues dont l'avancement a été plus rapide, elles demeurent restreintes aux milieux judiciaires. Le personnel judiciaire est assez peu nombreux pour que solliciteurs et sollicités se connaissent personnellement et entretiennent des relations cordiales. Les démarches, accomplies dans ces conditions, sont dépourvues de tout caractère humiliant et n'offrent aucun danger pour l'indépendance du magistrat. Il est enfin juste de reconnaître que les magistrats, qui doivent leur influence aux fonctions élevées dont ils sont investis, s'ils consentent parfois à faire en faveur d'un ami, des recommandations de complaisance, n'usent généralement de leur crédit que pour les candidats dont ils ont pu apprécier les mérites, et n'hésitent pas à insister vigoureusement, et à multiplier leurs efforts pour aider à la carrière d'un magistrat de valeur. En définitive, l'intervention des chefs naturels de la magistrature dans l'avancement du personnel judiciaire ne produit pas de mauvais résultats.

Malheureusement, le magistrat inscrit au tableau d'avancement a encore beaucoup à faire pour bénéficier d'une promotion. Certains, véritablement infortunés, ont figuré des années au tableau sans être jamais nommés aux postes qu'ils attendaient. La nomination dépend en somme du Garde des Sceaux, et comme ce dernier, le voulut-il, est

bien incapable de connaître lui-même le personnel judiciaire, il est obligé de s'en remettre à des personnes mieux renseignées. Tantôt il subit l'influence de son chef du personnel et des bureaux de la Chancellerie, tantôt il suit les avis que lui donnent les chefs de Cours et les magistrats de la Cour de Cassation ; tantôt, et c'est, hélas, le plus fréquent, il écoute les suggestions de ses collègues du parlement, députés et sénateurs, et s'ils font partie de la majorité ministérielle, il n'ose rien leur refuser. Dès lors, le magistrat qui veut avancer, sans négliger les appuis dont il peut disposer parmi ses chefs et ses collègues, s'efforce d'obtenir, sinon l'appui, du moins la neutralité bienveillante des hommes politiques de la région où il veut se faire nommer. Si, comme il arrive parfois, le mouvement tarde un peu à se faire, ce sont dans les couloirs de la Chancellerie de sournoises luttes d'influences, qui ne sont à l'honneur de personne. Il arrive d'ailleurs, que, sitôt le décret paru, le magistrat, dont les désirs sont satisfaits, étonne par son ingratitude envers le député ou le sénateur qui l'a fait nommer, et c'est là fréquemment la manière dont il lui manifeste comment il conçoit l'indépendance de la magistrature ; sans doute ne pourrait-il que difficilement lui prouver autrement qu'en paroles sa gratitude, car dans la réalité, la justice n'a guère de services à rendre à la politique ; malheureusement, le public d'aujourd'hui prend sa revanche de la crédulité dont il a pu

faire montre autrefois, et chaque nomination, où lui semblent intervenir les influences politiques, le confirme dans cette idée fausse, que la magistrature est asservie au parlement et au gouvernement. Toutes ces intrigues, rendues nécessaires par l'excessif arbitraire du Garde des Sceaux, sont la conséquence du trop grand nombre d'inscriptions faites au tableau d'avancement.

On remarque en second lieu que, dans l'ensemble des nominations, les magistrats du parquet sont favorisés par rapport à leurs collègues du siège. Ce n'est un secret pour personne dans le monde de la justice, que l'on a chance de faire une carrière plus rapide en passant par les parquets, tandis que l'on risque de perdre du temps en demeurant dans les fonctions du siège. De fait, les magistrats du ministère public, ayant l'initiative des poursuites et portant la parole à l'audience, ont un rôle plus actif et se désignent davantage à l'attention de leurs chefs et des hommes politiques que les juges, dont l'activité circonscrite à la chambre du conseil est généralement ignorée, parce qu'elle s'évanouit dans l'action collégiale du tribunal.

C'est une erreur d'ordre général, qui peut conduire à une mauvaise utilisation du personnel et qui ne permet pas de tenir compte des aptitudes propres à chaque magistrat, que de ne pas faire mention au tableau d'avancement du poste pour lequel chaque inscrit a été proposé par ses chefs; c'est

aussi ce qui donne aux magistrats du parquet toutes facilités pour tirer parti de leur situation favorable, et pour se faire nommer à des postes qui devraient normalement revenir à des magistrats du siège ayant acquis, par de longs services, l'expérience et la science nécessaires.

La primauté de fait, dont jouit la magistrature debout, est d'autant plus regrettable pour la bonne administration de la justice civile que les fonctions du parquet ne préparent pas à résoudre les litiges entre particuliers. Dans les parquets, où la moitié de la besogne revêt un caractère plus administratif que judiciaire, les occasions manquent d'étudier le droit civil. On aboutit ainsi à encombrer les cours et les tribunaux de magistrats qui ont pu être brillants comme organes du ministère public et qui pourraient rendre de grands services dans des parquets importants, mais auxquels leur ignorance en législation civile et leur manque d'habitude ôtent toute utilité dans les fonctions du siège. Pendant ce temps, de vieux juges, experts en l'art de juger, qui pouvaient attendre une meilleure récompense de leurs bons services, attendent tristement l'âge de leur retraite dans l'atmosphère étriquée d'un petit tribunal où leurs qualités réelles, bien que moins éclatantes, ne peuvent donner toute leur mesure (16).

(16) Sur la nécessité de faire du parquet une carrière distincte et d'interdire le recrutement dans son sein des magistrats du siège, lire : X..., « Les projets d'organisation judi-

Pour des raisons analogues, les magistrats instructeurs, moins avantagés peut-être que les substituts et les procureurs, ont cependant des facilités

ciaire », *Revue Pratique de droit français*, 1876, tome 42, p. 309. La proposition Versigny Bernard (J.O. Doc. Parl., Chambre 1882, annexe 460, p. 416), et surtout Léonce Comte, art. cit. *France Judiciaire* 1910, première partie, page 257 :

« Le juge remplace le procureur absent ou empêché. Confusion regrettable. Quelle est l'impression du justiciable à qui l'on promet que le juge sera impartial entre le ministère public et les avocats, lorsqu'il voit ce juge aller et venir de son siège de juge à celui de procureur ? Fait-il la différence théorique entre les deux ? Ne croit-il pas se voir juger par un procureur, lorsque celui qui occupe le siège du ministère public vient s'asseoir parmi les juges ? Il ne faut pas seulement que le juge soit impartial, il faut qu'il le paraisse et la séparation des fonctions est la manifestation nécessaire de cette impartialité. — Cette confusion de la carrière s'étale par ailleurs aux yeux du public. Portant même nom et même costume, juges et procureurs entrent à l'audience par la même porte pour s'asseoir sur la même estrade. Après les plaidoiries, ils sortent ensemble. On croit que le procureur délibère aussi avec le tribunal et prend part au jugement : On ne se trompe pas toujours. — Bien plus graves sont les conséquences morales. Cette confusion existe d'abord dans la carrière. Dépendant du même ministre et du même chef du personnel, les juges et les procureurs forment un même corps dont l'avancement se fait indifféremment de l'une à l'autre fonction. Dans cette communauté de carrière, la situation du juge dépend des chefs du parquet. Ceux-ci donnent des notes et forment ainsi le dossier qui régira la carrière du juge. Le procureur général fait d'ailleurs en son nom les présentations pour l'avancement des juges. En outre de cette dépendance matérielle, il y a une dépendance morale. Devenu juge par l'appui de son chef, le substitut d'hier apporte sur le siège des sentiments de reconnaissance et de subordination pour celui auquel il obéissait et auquel il doit sa situation. Le procureur nommé président conserve un sentiment de bienveillance protectrice à l'égard de ses substituts, collaborateurs de la veille. Les juges voient dans le procureur le président probable de demain. Sont-ce bien là des garanties d'impartialité désirables, au moins d'indépendance apparente ? — Les membres du parquet, plus en vue par la nature de leurs fonctions, plus en rapport avec

d'avancement plus grandes que les juges proprement dits.

Il y a là, une situation paradoxale qu'il faut

les chefs et le gouvernement, trouvent dans cette confusion l'avantage d'un avancement infiniment plus rapide. Aussi dédaignent-ils les fonctions de juges ou de conseillers auxquelles ils ne se résignent que lorsqu'il n'y a plus pour eux d'espoir d'avancement, et la vraie magistrature, celle qui dispose de l'honneur et des droits des citoyens, qui doit juger sur les conclusions du procureur, se trouve ainsi réduite à devenir le pis-aller où le parquet abandonne ses moindres valeurs. N'est-il pas de l'intérêt des justiciables qu'ils soient jugés au contraire par les hommes offrant les plus grandes garanties ? — Cette confusion de personnes dans une même carrière crée aussi l'esprit de corps. Habités à l'exercice commun de la profession, aux mêmes conditions d'avancement, les juges et les procureurs deviennent des collègues, ce qui ne va pas sans un sentiment de sympathie et de solidarité... Il est des affaires délicates où la vérité n'est pas évidente, où la conscience hésite; alors le sentiment de la solidarité peut intervenir. Quand on doute, le procureur insistera, et le juge, ennuyé d'être désagréable à un collègue sera plus facilement convaincu. — Il est une chose plus regrettable encore qu'on appelle irrévérencieusement la déformation professionnelle. — En exerçant les fonctions du parquet, le magistrat y acquiert des habitudes d'esprit qui ne doivent pas être celles du juge. Le procureur doit rechercher les coupables..., le juge au contraire doit écouter avec circonspection; la condamnation d'un innocent est pour lui le pire danger, c'est l'innocence et non la culpabilité du prévenu qui doit être pour lui la présomption et c'est assez de l'habitude qui blase sur les moyens de défense, sans avoir besoin de cette tendance qui porte au désir de trouver le coupable. »

Nous croyons devoir faire remarquer ici que nous ne faisons pas nôtre toute l'argumentation de M. Jaubert, dont plusieurs passages peuvent être justement taxés d'exagération. Il est exact que la confusion se fait aisément dans le public entre le parquet et le siège, et que c'est un fait regrettable; il est vrai que les magistrats de valeur ont tendance à désertir le siège pour le parquet où l'avancement est plus rapide, et c'est déplorable. Mais il est exagéré de prétendre, que voyant un président futur dans le procureur, les juges cèdent plus facilement à son argumentation, de même qu'il est faux de dire

faire cesser. Il n'est pas admissible que les juges, seuls fonctionnaires de la justice qui décident irrévocablement de la vie et des biens des justiciables, soient traités en parents pauvres dans une maison qui est leur. Dans l'ordre de l'importance des fonctions, ils doivent venir en tête, suivis des magistrats d'instruction, les membres du parquet n'occupant que le troisième rang. Nous avons actuellement sous les yeux la situation inverse.

Le seul remède efficace consiste à créer dans le sein de la magistrature trois carrières distinctes : le siège, l'instruction, le parquet ; solution logique d'ailleurs, puisqu'il s'agit de fonctions qui exigent des aptitudes et des connaissances différentes, et que les faits démontrent que l'on ne passe de l'une à l'autre sans nuire à la bonne administration de la justice (17).

Le parquet ne nous retiendra pas longtemps ; son organisation hiérarchisée qui s'étend du tribunal d'arrondissement jusqu'à la Cour de Cassation offre à son personnel des possibilités d'avancement normal et sans à coups. Sans doute ces magistrats

que les juges sont sujets à modifier leur opinion par sympathie pour un collègue. Le magistrat, qui est l'organe du ministère public, met rarement son point d'honneur à avoir gain de cause dans les procès où il intervient ; ni les magistrats du siège, ni ceux du parquet ne considèrent ordinairement comme affaires personnelles les jugements rendus par les juridictions dont ils font partie.

(17) Pour tout ce qui suit se référer aux tableaux de l'annexe I, page 295.

verront-ils se fermer devant eux les hauts postes du siège qu'ils ont trop souvent enlevés aux légitimes espérances de la magistrature assise, mais ce n'est là que les faire rentrer dans la règle, c'est leur ôter leurs privilèges sans d'ailleurs les sacrifier.

La magistrature d'instruction n'a, dans sa propre carrière que quatre échelons à gravir : les trois classes de juge d'instruction en province, et la catégorie hors rang des juges d'instruction parisiens. On pourrait considérer à bon droit ces dernières fonctions comme des fins de carrière, mais il n'y a pas d'inconvénient à donner d'autres possibilités d'avancement à ces magistrats, et les plus anciens d'entre eux peuvent se voir réserver quelques sièges de conseillers. En raison de leur petit nombre, il suffit de mettre à leur disposition un siège sur cinq dans nos cours d'appel, pour qu'ils y trouvent un débouché intéressant. Ils pourront d'ailleurs rendre de sérieux services dans les chambres correctionnelles et à la chambre des mises en accusations. Leur présence dans nos juridictions d'appel n'est donc pas superflue. Elle ne nuira pas aux juges du siège dont il nous reste à montrer comment l'adoption du juge unique faciliterait l'avancement (18).

Les juges d'arrondissement, siégeant seuls, pourraient être réduit au nombre de cinq cent quatre-

(18) M. P. Philouze, art. cit. *France Judiciaire* 1881-1882, tome 6, première partie, p. 230, propose la création de juges d'instruction spéciaux.

vingt-quatre, dont deux cent quarante-deux dans les tribunaux de troisième classe, deux cent vingt-cinq dans les tribunaux de seconde, cent dix-sept dans les tribunaux de première et quarante-six au tribunal de la Seine.

En réduisant à trois le nombre des conseillers nécessaire pour rendre un arrêt, ce qui est la conséquence logique de l'adoption du juge unique en première instance, nous l'avons déjà dit, le personnel des cours, non compris les parquets, comprendrait trois cent quatre-vingt cinq conseillers et présidents dont soixante-douze à Paris. Les membres de la Cour de Cassation resteraient à leur nombre actuel, soit quarante-neuf.

Il demeure entendu que le cinquième des postes de conseillers, soit soixante-dix-sept, serait réservé aux magistrats d'instruction. Ce serait donc environ trois cents postes dans les Cours d'appel et quarante-neuf à la Cour de Cassation, c'est-à-dire au total, à peu près trois cent cinquante sièges égaux ou supérieurs à celui de conseiller aux Cours d'appel, qui seraient accessibles aux cinq cent quatre-vingt-quatre juges d'arrondissement. Compte tenu des décès prématurés, des démissions hâtives qu'il est légitime de prévoir, et du temps nécessairement passé dans les postes subalternes, on constate qu'il n'y aura guère plus de magistrats en état d'être promus que de places à pourvoir. Dans ces conditions, il n'y a pas d'obstacle technique à organiser l'avancement

de façon à assurer à tout magistrat débutant vers la trentaine dans les fonctions judiciaires l'accès d'une Cour d'appel. Il nous paraît possible de décider que, jusqu'au poste de conseiller inclusivement, trois nominations sur quatre devraient être faites à l'ancienneté et la quatrième seulement au choix. Pour les fonctions supérieures à celles de conseillers, toutes les promotions pourraient au contraire se faire au choix. Ces dispositions permettraient au Garde des Sceaux de faire arriver plus jeunes dans les cours d'appel les magistrats dont il voudrait faire des chefs de Cours et qui seraient appelés à poursuivre ultérieurement leur carrière jusqu'à la Cour de Cassation. Il est en effet nécessaire de ne pas changer perpétuellement les chefs de ressort ; ceux-ci ont besoin de connaître le personnel et les tribunaux, dont ils ont le contrôle, pour pouvoir remplir efficacement leur rôle de chefs, de guides et de surveillants. C'est encore un des défauts du système actuel que les Premiers Présidents ne fassent que passer à la tête des Cours, en attendant leurs nomination généralement assez prompte à la Cour de Cassation. Quant à cette dernière, la nécessité de maintenir la continuité de la jurisprudence commande de ne renouveler son personnel qu'avec lenteur, afin que les éléments nouveaux soient assimilés par les vétérans et ne viennent pas provoquer des changements trop brusques dans la façon de juger. Cette stabilité dans le personnel de la Cour Suprême ne peut être

obtenue qu'autant que les magistrats nommés à ces hautes fonctions seront assez jeunes pour n'être atteints par la retraite que douze ou quinze ans après leur promotion.

Tel est le système dont nous demandons l'adoption. On constatera en premier lieu qu'il ne fait pas mention des présidents de tribunal. Ces fonctions disparaissent en effet dans tous les tribunaux qui ne comportent qu'une seule chambre, et elles se réduisent dans les autres à celles de chef de compagnie. Il nous semble que dès lors, elles ne doivent plus être considérées comme un échelon de la hiérarchie, mais seulement comme une dignité conférée au plus ancien juge. Celui-ci trouvera dans son âge l'autorité suffisante pour assurer la direction d'un tribunal composé de deux, trois ou quatre juges, et pour faire la besogne administrative qui incombe à l'heure actuelle au président et qui d'ailleurs n'est pas bien absorbante. Une petite indemnité pourrait toutefois lui être allouée pour compenser ce surcroît de travail.

A Paris seulement, où en raison du grand nombre de juges, et d'une organisation administrative beaucoup plus considérable les fonctions de juge-président revêtent une importance toute particulière, il nous paraît juste et d'ailleurs indispensable d'assimiler ce poste aux premières présidences de province et aux sièges de conseillers à la Cour de

Cassation; ce ne serait au surplus que le maintien de l'actuel état de chose.

On remarquera, en second lieu, qu'il n'y a pas place dans le régime nouveau que nous proposons pour le tableau d'avancement. Celui-ci devrait subir une refonte complète si la pluralité du juge était maintenue, il nous paraît superflu avec le juge unique dont on a vu les heureuses conséquences sur l'avancement. L'arbitraire du Garde des Sceaux serait suffisamment limité par l'obligation de faire les trois-quart des nominations suivant l'ancienneté des candidats. Cependant, comme ces entraves disparaissent à partir du poste de conseillers aux cours d'appel, il nous semble utile de prévoir différentes mesures destinées à réduire les pouvoirs du gouvernement. Jusqu'à ce jour, rien n'a été fait dans ce sens. On sait en effet que le tableau d'avancement n'existe pas pour les postes supérieurs à celui de président de chambre, et que rien ne vient limiter les prérogatives du pouvoir en ce qui concerne les nominations de premiers présidents, de conseillers à la Cour de Cassation et au-dessus. Nous estimons que la Cour de Cassation est toute désignée pour surveiller son propre recrutement, et que la solution la plus simple et la plus efficace est de lui donner, à l'occasion de chaque vacance qui se produirait dans son sein, la faculté de désigner trois candidats au choix du ministre, tant pour les fonctions de conseillers que pour celles de présidents de Chambre ou de Pre-

mier Président. Ajoutons que ce ne serait pas là une innovation bien profonde, car, à défaut d'une disposition réglementaire, la pratique donne à la Cour suprême, une sorte de droit de regard sur sa composition, et, en fait, le gouvernement, généralement avisé des désirs manifestés par les membres et surtout par les chefs de cette haute juridiction, en tient fréquemment compte, bien que dans une mesure variable, lorsqu'il fait les nominations (19).

Beaucoup d'auteurs ont étudié le problème de l'avancement dans la magistrature. Tous ont signalé son importance tant pour le recrutement que pour l'indépendance des corps judiciaires. Peu ont su découvrir des remèdes vraiment efficaces.

Parmi les théoriciens du juge unique, nous ne croyons pas qu'il y en ait qui se soient arrêtés à peser les conséquences de cette réforme sur la question de l'avancement. Du fait de cette omission, ils se sont privés d'un des meilleurs arguments qui soient en faveur de leur thèse. Pour n'être pas confiné dans la région éthérée des principes et pour être du domaine des réalités, il n'en garde pas moins toute sa valeur. Nous avouons, quant à nous, qu'il a plus

(19) Cf. Bulletin de la Société de Législation comparée, n^{os} 4 et 6, avril-juin 1924, séance du 3 mai 1924. « L'organisation du corps des avocats et la nouvelle réforme judiciaire en Roumanie », page 188, par Jean Th. Floresco. Chaque année, la cour de cassation et les cours d'appel réunies dressent une liste de cinq candidats par place. Pour la Cour Suprême, le Premier Président et les présidents de sections présentent pour chaque vacance trois candidats au ministre.

contribué à former notre conviction que toutes les controverses théoriques. Nous avons constaté à maintes reprises la gravité de la crise que, depuis la guerre, traverse la magistrature, et nous avons souvent reconnu que le mal essentiel était l'insécurité de l'avancement. La réforme des tribunaux d'arrondissement par l'adoption du juge unique ne dut-elle avoir pour unique conséquence que la solution de ce problème, qu'elle mériterait pour cela seul d'être réalisée. Elle marquerait la fin d'un cauchemar qui pèse lourdement sur tous les corps judiciaires, et qui est à l'origine d'un malaise dont commence à se rendre compte le public, aussi bien que les magistrats eux-mêmes. Avec une carrière qui s'étrangle au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie, les concurrents se livrent à une lutte pour l'avancement absolument indigne de leur caractère, et ce seul spectacle éloigne de ces fonctions bien des candidats possibles qu'écœurent de pareils mœurs. Mais faire de l'avancement un système mécanique, supprimer la compétition en réduisant la base, c'est-à-dire le nombre des postulants, dans une proportion plus forte que les sommets, c'est-à-dire le nombre des postes convoités, ce sera résoudre aux trois quarts le problème judiciaire.

CHAPITRE IV

LA RESPONSABILITÉ DU JUGE

Tandis que dans le système de la pluralité des juges, chacun des magistrats voit ses actes dissimulés aux yeux du public par l'anonymat du tribunal et sa responsabilité s'amoindrir jusqu'à s'effacer dans le secret des délibérations, le juge unique, directement exposé aux regards du public, doit endosser la pleine responsabilité de ses décisions, et par là même il se découvre et s'expose à toutes les critiques.

La première conséquence de l'unité du juge, nous avons eu l'occasion d'en faire état en étudiant le délibéré judiciaire, c'est de rendre plus perceptible au juge le sentiment de sa responsabilité dans l'élaboration des sentences de justice, responsabilité toute morale d'ailleurs, qui ne trouve sa sanction que dans la conscience du magistrat, mais qui n'en exerce pas moins une heureuse influence sur la façon dont il remplit ses fonctions, parce qu'elle le conduit à redoubler de vigilance et d'attention, de

crainte de se rendre coupable par négligence d'une injustice.

C'est là un avantage que ne peuvent nier les adversaires les plus déterminés du juge unique, et sur lequel nous estimons inutile de revenir. Ce mode de responsabilité ne présente d'autre inconvénient que de plonger dans la perplexité certains juges hésitants à force de circonspection, et de mettre à l'épreuve leur esprit de décision. Le mal ne serait pas grand d'ailleurs, si la difficulté de quelques-uns à se déterminer devait retarder un peu la solution d'un petit nombre de litiges.

Si la responsabilité du juge devait se borner à être purement morale, elle risquerait de n'exister trop souvent qu'en théorie, et d'être inopérante. Il est donc nécessaire d'organiser juridiquement cette responsabilité, soit qu'il s'agisse de sanctionner pénalement des actes délictueux, soit qu'il y ait lieu d'autoriser des actions en dommages-intérêts de la part de justiciables injustement lésés. Il est en effet impossible de laisser ces derniers supporter les conséquences des erreurs commises par les juges, et il faut leur ménager des voies de recours. Mais s'il est inadmissible que les justiciables soient les victimes impuissantes des vices de notre organisation judiciaire, et si les torts qu'ils subissent du fait de son mauvais fonctionnement doivent être réparés, il n'est pas moins indispensable de maintenir le juge dans une situation indépendante et de lui assurer

une large sécurité, sinon l'administration de la justice sera compromise. Il faut donc éviter que la responsabilité personnelle du juge ne soit trop fréquemment ou trop facilement mise en jeu.

Ce sont là des considérations qui ont une valeur particulière pour le service judiciaire, bien qu'elles ne lui soient pas spéciales et qu'elles s'imposent également pour tous les services publics. On a eu l'occasion en droit administratif d'envisager ces différentes questions, et la solution qui leur a été donnée est susceptible d'être appliquée dans ses grandes lignes à nos institutions judiciaires.

La jurisprudence administrative (1) distingue en cette matière la faute personnelle et la faute de service. Dans les deux cas, elle reconnaît au citoyen lésé le droit d'obtenir réparation du préjudice causé; mais, lorsqu'il y a faute personnelle, c'est le fonctionnaire qui doit être actionné en responsabilité, tandis que, dans l'hypothèse d'une faute de service, c'est l'administration dont dépend ce fonctionnaire qui doit indemniser le plaignant. D'après la jurisprudence du Tribunal des Conflits, qui a eu maintes

(1) Cf. Hauriou. Précis de Droit administratif et de droit public, 10^e édition, 1921, pages 361 et suivantes.

Décisions du Tribunal des Conflits : 26 juillet 1873, Pelletier ; 26 juin 1897, préfet de la Haute-Garonne ; 4 décembre 1897, préfet de la Gironde ; 11 décembre 1909, préfet de la Manche.

Arrêts de Conseil d'Etat, 12 février 1909, 25 juin 1909 et 26 juillet 1918.

fois à se prononcer sur cette question, la faute personnelle doit être détachable de l'acte administratif à l'occasion duquel elle s'est produite, elle doit en second lieu laisser apparaître le caractère et la personnalité du fonctionnaire qui doit avoir agi sous l'impulsion de mobiles personnels comme la rancune, la haine ou la méchanceté. En définitive la faute personnelle confine au dol. La faute de service au contraire, ne comporte pas chez son auteur d'intentions mauvaises, elle est seulement le fait d'une ignorance ou d'une maladresse de sa part. Dans le premier cas, le particulier a en face de lui un fonctionnaire dépouillé en quelque sorte de sa fonction qu'il poursuit selon les règles de droit commun et devant les tribunaux ordinaires. Dans le second cas au contraire, le demandeur doit faire valoir son droit contre l'administration, suivant les règles du droit administratif et devant la juridiction administrative. En réalité, cette dernière hypothèse est la plus favorable pour le plaignant qui, au lieu d'exercer un recours plus ou moins illusoire contre un fonctionnaire de solvabilité douteuse, va mettre en cause une personne morale dont les ressources financières sont pratiquement illimitées. Il semble que, depuis quelques temps, la jurisprudence tende à faire disparaître cette anomalie, en admettant que la faute personnelle n'exonère pas l'administration de toute responsabilité, mais que le fonctionnaire et le service public, auquel il appartient, doivent être tenus

pour solidairement responsables du dommage causé au particulier par la faute du premier (2).

Il ne faudrait pas d'ailleurs conclure qu'en cas de faute de service, le fait pour une administration de se substituer à son agent, pour répondre à ses lieux et place des conséquences de ses actes dommageables, ait pour résultat de rendre ce fonctionnaire totalement irresponsable. L'administration conserve en effet la faculté de le frapper disciplinairement à raison de ses manquements professionnels. La mise en jeu de la responsabilité d'un fonctionnaire quelconque exige donc l'organisation d'une juridiction disciplinaire au sein du service public intéressé.

Enfin il est une dernière sorte de responsabilité qui peut peser sur l'homme investi d'une fonction publique et particulièrement sur le juge. C'est une responsabilité de pur fait à l'égard de l'opinion publique, c'est-à-dire, dans le régime présent, à l'égard d'une opinion traduite et plus ou moins fidèlement reflétée par la presse. Pour n'avoir aucun fondement ni aucune sanction juridiques, pour n'être mise en jeu que par les attaques et les campagnes des journaux, cette responsabilité n'en existe pas moins, et en raison des conséquences que cela peut entraîner dans l'ordre social et dans l'ordre politique, il

(2) Cf. Dupeyroux « Faute personnelle et faute de service public ». Thèse Paris 1922 (notamment pages 245 et suivantes).

est nécessaire de s'en préoccuper soit que l'on conclue à la bienfaisance de ces pratiques, soit qu'au contraire on les considère comme néfastes, et que l'on cherche à en atténuer les mauvais effets.

Par ce simple exposé, on voit le champ immense qui s'ouvre à nos recherches. Le cadre restreint de cette étude ne nous permet pas de le parcourir suffisamment à loisir. Sur toutes les questions dont nous venons de faire mention : responsabilité du service judiciaire, juridiction disciplinaire, rapports du juge et de l'opinion publique, nous devons nous borner à donner rapidement les caractéristiques de notre législation actuelle, et à indiquer sommairement le cas échéant, les réformes vers lesquelles nous voudrions voir s'orienter les efforts de nos législateurs.

*
* *

Les fonctions judiciaires confèrent au magistrat une dignité et une autorité tout particulières qui le suivent hors du Palais de justice, et qui s'attachent à lui pour tout le cours de son existence. Si l'on a considéré qu'il était sans inconvénient que les procès civils, dans lesquels sont parties des membres de l'ordre judiciaire agissant en qualité de simples particuliers, fussent jugés suivant les règles du droit commun, on a cru devoir procéder différemment en ce qui concerne les poursuites correc-

tionnelles ou criminelles dont ils pouvaient faire l'objet, et les actions civiles qu'ils pouvaient se voir intenter à raison des actes de leurs fonctions.

En matière correctionnelle (3), que le délit ait été ou non commis dans l'exercice des fonctions judiciaires, le magistrat inculpé est justiciable de la Cour d'appel du lieu où s'est produit le fait incriminé. La Cour d'appel statue dans ces affaires en premier et dernier ressort, et sa décision n'est susceptible que du recours en cassation. Ce privilège de juridiction, attribué aux membres de l'ordre judiciaire, n'a pas été conçu pour les favoriser. C'est au contraire, parce que l'on a craint que des juges jeunes et inférieurs en dignité ne soient sensibles au prestige de magistrats investis des plus hautes charges de la magistrature, et ne se laissent impressionner favorablement à leur égard, que l'on a déféré les magistrats poursuivis devant les juridictions supérieures où ils n'auront plus affaire à des subordonnés mais à des juges dont l'âge et les longs services sont garants de leur indépendance.

Au criminel (4), lorsqu'il s'agit de crimes commis en dehors de l'exercice des fonctions judiciaires, la Cour d'assises, juridiction de droit commun en l'espèce, demeure compétente pour statuer sur la culpabilité du magistrat; mais des règles spéciales

(3) Article 479 du Code d'instruction criminelle. Art. 10 de la loi du 20 avril 1810. Art. 4 du décret du 6 juillet 1810.

(4) Articles 480 et suivants du Code d'instruction criminelle.

ont été édictées pour l'instruction de l'affaire, et il appartient au premier président et au procureur général de désigner, le premier le magistrat qui remplira les fonctions de juge d'instruction, le second le magistrat qui exercera celles d'officier de police judiciaire. En cas de crimes commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire en cas de forfaiture, le premier président exerce les fonctions de juge d'instruction, et le procureur général celles qui sont ordinairement dévolues au procureur de la République ; la Cour d'assises demeure compétente en principe pour juger ces affaires ; toutefois si des magistrats appartenant à une Cour d'appel, soit dans le siège, soit au parquet, ou si des tribunaux tout entiers sont prévenus du crime de forfaiture, ils sont soustraits à la juridiction de la Cour d'assises et doivent être traduits par une procédure spéciale devant la Cour de Cassation.

Restent les actions civiles que des plaideurs, ou des prévenus pourraient intenter au juge pour le rendre responsable des décisions de justice auxquelles il a participé, qui leur ont été dommageables, et qui, en droit commun, pourraient donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts en réparation du préjudice causé. Il est à remarquer, en effet, que l'appel qui constitue la voie de droit par laquelle un plaideur peut obtenir la réformation d'un jugement qui lui a été injustement défavorable, et que le recours en cassation par lequel il peut poursuivre l'annula-

tion de cette décision, n'ont pas pour effet certain de réparer le tort qu'il a pu subir du fait de l'erreur des premiers juges. Sur ce point notre législation s'est montrée particulièrement rigoureuse pour le justiciable. Elle a décidé que la responsabilité civile du juge à raison des actes de sa fonction ne pourrait être mise en jeu que par la voie de la prise à partie, procédure exceptionnelle, qu'elle a organisée de façon à donner aux magistrats le maximum de garantie (5). Elle n'autorise la prise à partie qu'en cas de dol, fraude ou concussion au cours des instructions ou lors des jugements, qu'en cas de déni de justice, enfin que dans les hypothèses où la loi déclare expressément qu'il y a lieu à prise à partie, ou que les juges seront responsables à peine de dommages-intérêts; ces hypothèses visent le juge qui prononce la contrainte par corps hors des cas prévus par la loi (6), le juge qui se rend coupable d'actes arbitraires ou attentatoires à la liberté individuelle (7), le juge de paix qui laisse périmer une instance liée devant lui, ou qui laisse périmer une instance liée devant lui (8), ou crit par la loi (9), enfin les magistrats d'une Cour d'appel qui sursoit à l'exécution d'un jugement du

(5) Code de procédure civile, art. 505 et suivants. Code d'Instruction Criminelle, art. 77, 112, 164, 271, 370. Cf. Henrion de Pansey, *op. cit.* chapitre XII, p. 259.

(6) Code civil, art. 2063.

(7) Code Pénal, art. 117.

(8) Code de Procédure Civile, art. 15.

(9) Code de Procédure Civile art. 928.

tribunal de commerce même attaqué pour cause d'incompétence (10). Dans ces hypothèses limitativement énumérées, si le recours est ouvert au justiciable même dans le cas où le juge a agi sans intention dolosive, le fait ne donne lieu à prise à partie qu'autant qu'il a causé au justiciable un préjudice. En admettant que la prise à partie soit justifiée, le demandeur devra solliciter l'autorisation de poursuivre, et celle-ci lui sera délivrée après examen sommaire de l'affaire par la juridiction compétente pour statuer sur le fond de l'instance. Il appartient à la Cour d'appel du ressort de juger les juges de paix, les tribunaux de commerce et de première instance et les membres de ces juridictions pris à partie. Les prises à partie concernant les Cours d'appel et les Cours d'assises sont de la compétence de la Cour de cassation. Ajoutons enfin que le justiciable dont la requête est rejetée encourt une amende de trois cents francs.

La jurisprudence a interprété ces textes de la manière la plus restrictive, en s'en tenant à la lettre de la loi (11). Elle s'est notamment refusée, à dif-

(10) Code de Commerce, art. 647.

(11) Cf. Mémoire présenté par M. Morizot-Thibault à l'Académie des Sciences morales et politiques, séances des 14 et 21 janvier 1905, au J.O. des 23, 25 et 28 janvier 1905, pages 619, 655.

« La règle générale qui gouverne les peuples civilisés est que quiconque par sa faute cause un dommage à autrui est obligé de le réparer... Deux procédures ont été établies contre les magistrats qui ont violé la liberté ou les droits des citoyens : la forfaiture qui les punit d'une peine, et la prise

férentes reprises, à assimiler la faute lourde au dol. En pratique la responsabilité civile du juge est impossible à mettre en jeu, et la prise à partie n'est guère utilisée que comme un artifice de procédure qui permet à un plaideur aux abois de retarder l'heure de sa condamnation, et d'arrêter le cours de l'instance dans laquelle il est engagé, en frappant d'une sorte de paralysie le tribunal devant lequel il se sent en fâcheuse posture. On peut attribuer le fait que la prise à partie n'a pour ainsi dire jamais permis de sanctionner la responsabilité du juge, à ce que nos magistrats ne se sont jamais rendus coupables de fautes qui pouvaient justifier l'emploi de cette procédure, ou bien à ce que la complication

à partie qui les condamne à des dommages-intérêts. Il y a dans le Code Pénal de nombreux articles qui prévoient la forfaiture et la punissent de la dégradation civique. Mais la forfaiture suppose un crime. Il faut prouver l'intention frauduleuse du magistrat, et comme on ne rencontrera jamais un magistrat commettant intentionnellement un attentat à la liberté, la forfaiture ne sera jamais exercée. Il en résulte que cette procédure ne protège pas le citoyen contre la violation de la liberté mais seulement contre la fraude volontaire des juges, elle ne les couvre ni contre l'ignorance, ni contre la négligence, ni contre les errements illégaux qui sont les faits courants de la pratique. — Le citoyen lésé par ces faits, a-t-il du moins par la prise à partie un recours en indemnité ? La Cour de Cassation répond négativement, car il faut alors prouver le dol, la fraude, la concussion, c'est-à-dire encore la faute volontaire du juge. La prise à partie ne peut pas être exercée contre la faute lourde et inexcusable, et même après avoir prouvé la faute volontaire du juge, le citoyen lésé ne pourra exercer son action qu'avec l'autorisation de la juridiction supérieure. Aussi quand on consulte la pratique on constate qu'aucune action de forfaiture ni de prise à partie ne fut jamais exercée ou autorisée. »

de celle-ci et les limites étroites entre lesquelles elle est enfermée, ont empêché de faire retomber sur le juge les conséquences de ses fautes. Nous penchons d'ailleurs pour la première hypothèse, mais nous devons faire remarquer que la règle du secret des délibérations, nécessaire dans le régime de la pluralité des juges, n'a pu donner à ces derniers que de plus grandes facilités pour échapper à leurs responsabilités. L'adoption du juge unique pourrait donc avoir pour conséquence de rendre un intérêt pratique à la prise à partie en supprimant un des principaux obstacles qui s'opposent actuellement à son utilisation (12).

Constatant que le régime organisé sous le nom de prise à partie conduisait en définitive à l'irresponsabilité du juge, certains auteurs (13) ont de-

(12) Cf. Ruben de Couder, art. cité. Journal « La Loi » 12 mars 1882.

« Ce qu'il s'agit d'obtenir avec l'unité du juge, c'est la responsabilité du juge sinon pécuniaire du moins morale devant l'opinion publique, sans doute tout ce qui contribue à développer la responsabilité élève et grandit les caractères et à ce titre doit être recherché. La collaboration anonyme, l'accomplissement des mêmes devoirs imposés à plusieurs ensemble tendent à affaiblir les ressorts de vitalité et d'énergie et à amollir les âmes. Mais l'unité du juge n'est pas la ressource suprême sans laquelle ce progrès ne saurait se réaliser. Un moyen bien simple permettrait même sous le régime de la pluralité de juges, d'établir la responsabilité de chacun; il suffirait d'exiger au bas de chaque décision, les noms des juges qui l'ont approuvée et les noms de ceux qui ont été d'un avis contraire. Ce serait mettre fin au régime du secret des délibérations qui ne se justifie que par l'irresponsabilité du magistrat. »

(13) Cf. Leroy, thèse, pp. 164 à 177.

mandé sa suppression, et le retour au droit commun, sauf à protéger le juge par des mesures appropriées contre les actions injustes ou vexatoires.

Il ne nous paraît pas que ces projets doivent être pris en considération.

En premier lieu, il n'est pas possible d'obliger le juge à venir constamment devant un tribunal répondre des actes de sa fonction, et se défendre contre des accusations plus ou moins bien fondées, comme ce ne manquerait pas d'arriver, même si de fortes pénalités étaient infligées aux plaideurs imprudents ou de mauvaise foi. Ce serait distraire inutilement le juge de sa tâche essentielle qui est de juger ; les instances dont il serait l'objet lui apparaîtraient vite comme de véritables brimades et ne tarderaient pas sans doute à lui ôter le goût de ses fonctions. Il est donc nécessaire d'astreindre le plaignant à n'assigner le juge en responsabilité, qu'après avoir été autorisé à cet effet par une juridiction chargée de vérifier l'exactitude et la valeur des motifs invoqués à l'appui de l'instance.

En second lieu, rendre le juge responsable des actes judiciaires qu'il accomplit dans les limites de l'article 1382 du Code Civil conduirait à paralyser le cours de la justice. Le juge n'est pas un industriel qui compense le risque de malfaçon par une marge plus grande de bénéfices. Comme fatalement un juge qui prononce des centaines de décisions dans le courant d'une année a de temps à autre des négli-

gences qui ne laissent pas d'être regrettables, mais que la faiblesse humaine ne permet pas d'éviter, le magistrat, rendu responsable de ces défaillances, aura la perspective de distribuer, sous forme d'indemnités, son traitement annuel entre un certain nombre de plaideurs plus ou moins dignes d'intérêt. Faudra-t-il choisir nos juges parmi les rares philanthropes désireux de se ruiner pour rendre service à leurs concitoyens ? Et que l'on ne s'imagine pas que nous exagérons pour les besoins de la cause.

Voici par exemple un juge qui, rendant un jugement en dernier ressort par lequel il donne gain de cause au demandeur, omet de répondre à des conclusions déposées par le défendeur. Ce dernier, se fondant sur cette omission, forme un pourvoi contre la décision et en obtient la cassation. L'affaire revient devant un autre juge qui statue dans le même sens que le premier, mais sans que sa décision puisse être attaquée. Le demandeur n'a-t-il pas le droit de prétendre, s'il a subi un tort sérieux du fait du retard apporté à la solution définitive du procès, que ce dommage est imputable à la négligence du premier juge et que ce dernier doit être tenu pour pécuniairement responsable ?

Prenons un second cas : sur le rapport d'un inspecteur vérificateur, un négociant est inculpé de tromperie sur la qualité de la marchandise pour avoir mis dans le commerce sous le nom de vinaigre un liquide ne remplissant pas, dit l'accusation, toutes

les qualités légalement exigées. A l'audience, le négociant, contestant les résultats de l'expertise à laquelle a procédé l'administration, demande une contre-expertise que refuse le juge, se croyant suffisamment éclairé par les documents versés au dossier et par les débats. Le négociant fait appel du jugement de condamnation, et, après quelques mois de délais, obtient gain de cause devant la juridiction supérieure : une contre-expertise révèle que le liquide vendu sous le nom de vinaigre possédait bien les qualités prévues par les règlements. Mais pendant le temps qui s'est écoulé entre le jugement du tribunal de première instance et l'arrêt de la Cour d'appel, les concurrents ont eu beau jeu pour discréditer le négociant auprès de sa clientèle en utilisant les considérants de la première décision. De ce fait le négociant a subi un préjudice considérable. Ne serait-il pas en droit d'en demander réparation au juge qui l'a condamné à la légère, et qui n'a pas su s'entourer de toutes les garanties désirables ?

On pourrait multiplier ainsi les exemples. Dans les temps barbares, le juge devait défendre par l'épée le bien fondé de sa décision; sous une forme nouvelle, la réforme que l'on propose aboutirait à faire descendre le juge de son siège pour le contraindre à livrer combat aux justiciables. Ce sont là des mesures contraires à la dignité de la magistrature et nuisibles au bon fonctionnement de la justice.

La seule réforme, que nous soyons disposés à admettre en ce qui touche la responsabilité personnelle du juge, consiste dans l'extension de la notion de dol jusqu'aux confins de la faute lourde. Hostiles à la refonte complète du système, et surtout à la suppression des garanties instituées en faveur des juges, nous consentirions volontiers à ce que fussent assouplies les règles, peut-être un peu rigides, de la prise à partie; mais la responsabilité personnelle du juge ne peut être admise qu'avec une extrême prudence, et le magistrat doit être efficacement protégé contre les attaques injustifiées. S'il faut trouver un responsable, nous estimons qu'il est préférable que ce soit le service de la justice plutôt que le juge lui-même.

On sait qu'en vertu des règles de compétence qui les régissent, les juridictions administratives n'ont pas à connaître des instances ayant trait au fonctionnement du service judiciaire. Or, tandis que la jurisprudence administrative posait la règle de la responsabilité des administrations publiques du fait de leurs agents, et les obligeait à indemniser les administrés lésés par les actes de ceux-ci, le principe inverse prévalait devant les juridictions de droit commun pour le service judiciaire. L'irresponsabilité de ce dernier serait totale, si l'on n'avait pas admis une exception en faveur de la victime d'une erreur judiciaire; le préjudice causé a paru trop considérable dans ce

cas spécial pour qu'on n'essayât pas de l'atténuer par l'allocation d'une indemnité. Mais cette hypothèse est assez rare pour que l'on soit fondé à dire que le service judiciaire est le seul à pouvoir léser impunément les citoyens.

Malgré les précautions prises par la loi pour le respect de la liberté individuelle et les nombreuses circulaires par lesquelles les Gardes des Sceaux rappellent périodiquement aux magistrats la nécessité d'éviter le plus possible les détentions arbitraires, il y a encore beaucoup d'abus de ce côté. M. Garçon racontait à son cours de droit criminel qu'un magistrat de sa connaissance, chargé de l'instruction d'un crime, avait fait arrêter deux individus dont les responsabilités s'excluaient, si bien qu'il était sûr de faire détenir au moins un innocent ; mais dans la crainte de laisser échapper un coupable, ce digne juge refusait de mettre les deux prévenus en liberté provisoire. Les faits de cet ordre sont encore trop fréquents. Que dans une certaine mesure des détentions injustifiées soient parfois nécessaires pour l'instruction complète d'une affaire, nous sommes prêts à en convenir, bien que nous pensions qu'il faille agir avec beaucoup de circonspection lorsqu'est en jeu la liberté d'un homme ; mais que les justiciables, qui ont pâti dans un intérêt social supérieur, n'aient pas la faculté de réclamer un dédommagement à l'Etat, c'est ce contre quoi nous nous élevons. Il en va de même en matière civile

où les plaideurs injustement lésés par la lenteur excessive et les erreurs de la justice devraient pouvoir obtenir réparation.

Mais là encore il faut agir avec modération. Il ne s'agit pas de proclamer le droit à indemnité pour des vétilles, et de grever ainsi nos finances d'une charge que tout, à l'heure actuelle, nous commande de leur épargner. Il faut seulement poser le principe, que le service judiciaire peut être tenu pour responsable, aux lieu et place des juges, des actes injustement préjudiciables aux particuliers. Il faut ensuite fixer les limites de cette responsabilité, et, à notre avis, ne l'admettre qu'en certains cas particulièrement graves. Pour en revenir aux détentions arbitraires, nous verrions fort bien le droit à indemnité ne s'ouvrir qu'après un emprisonnement assez long, dépassant un mois par exemple. De même au civil, les dommages les plus importants devraient donner lieu à réparation de la part du service judiciaire. Ces règles, dont il appartiendrait au législateur de fixer le détail, viendraient combler une grave lacune de notre législation sans porter atteinte à l'indépendance et à la dignité de la magistrature, sans gêner en quoi que ce soit le cours de la justice. On cesserait d'avoir ce spectacle étrange d'une administration chargée de faire respecter les droits des citoyens et libre de les violer impunément.

*
* *

Nous ne nous étendrons pas longtemps sur le mode d'organisation de la juridiction disciplinaire à laquelle sont assujettis les magistrats de nos tribunaux. Conçue entièrement dans le cadre corporatif, elle nous paraît répondre aux besoins actuels : les magistrats sont disciplinairement justiciables de ceux de leurs collègues qui occupent les fonctions les plus élevées de la hiérarchie judiciaire, et qui de ce fait offrent les plus grandes garanties d'indépendance.

Cette organisation fait actuellement l'objet de la loi du 30 août 1883, dont les articles 15 et 16 ont été modifiés par la loi du 12 juillet 1918. Sous l'empire des textes antérieurs, les présidents des cours et tribunaux avaient un droit d'avertissement à l'égard des juges qui compromettraient la dignité de leurs fonctions (14) ; les Cours d'appel exerçaient une sorte de contrôle sur les tribunaux inférieurs (15) ; enfin la Cour de Cassation possédait à l'égard de tous les tribunaux un droit de censure et de discipline sanctionné par la faculté de suspendre les juges de leurs fonctions pour cause grave, de les mander devant le Garde des Sceaux pour justifier leur conduite (16), et, le cas échéant, de les déclarer déchus de leurs

(14) Art. 49 de la loi du 20 avril 1810, chap. VII.

(15) Art. 54 de la loi du 20 avril 1810, chap. VII.

(16) Art. 2 du Sénateur-Consulte du 16 thermid. an X.

fonctions (17). Les peines disciplinaires, pouvant être infligées aux magistrats, étaient, outre l'avertissement, la censure simple, la censure avec réprimande entraînant privation du traitement pendant un mois, la suspension provisoire, enfin la déchéance (18).

Aux termes de la loi du 30 août 1883, tous les pouvoirs disciplinaires antérieurement dévolus aux présidents, Cours d'appel et Cour de Cassation sont concentrés entre les mains de cette dernière qui, siégeant toutes chambres réunies, constitue le conseil supérieur de la magistrature (19). Seul le Garde des Sceaux conserve un droit de surveillance sur les magistrats de toutes les juridictions civiles et commerciales, il peut leur adresser une réprimande par les soins du premier président ou du procureur général suivant qu'il s'agit de magistrats ou d'officiers du ministère public (20).

La nomenclature des peines disciplinaires dont sont passibles les membres des cours et tribunaux n'a pas subi de modifications.

Le Garde des Sceaux ne peut déplacer un magistrat inamovible sans avoir recueilli l'avis conforme d'une commission spéciale créée par la loi du 12 juillet 1918 et substituée par ce texte dans ce cas

(17) Art. 4 et 5 du décret du 1^{er} mars 1852.

(18) Art. 50 de la loi du 20 avril 1810, chap. VII.

(19) Art. 13 et 14 de la loi du 30 août 1883.

(20) Art. 17 de la loi du 30 août 1883.

spécial au conseil supérieur de la magistrature. Cette commission, véritable démembrement du conseil supérieur, comprend le premier président de la Cour de Cassation et six conseillers à la dite cour élus pour un an par leurs collègues à l'audience solennelle de rentrée (21). Cette innovation a provoqué quelque émotion dans les milieux judiciaires qui ont cru voir dans la substitution de la commission spéciale au conseil supérieur une diminution de leur sécurité et une atteinte à leur inamovibilité. Ces craintes ne nous paraissent pas fondées. Les sept membres de la commission appartiennent au personnel de la cour suprême et sont élus par leurs collègues, ils présentent donc les meilleures garanties d'impartialité, et il ne nous apparaît pas que le gouvernement puisse avoir une influence plus grande sur cet organisme que sur le conseil supérieur lui-même.

*
* *

Quelle que soit la conception que l'on se fasse de l'opinion publique, soit qu'on l'envisage comme une réalité complexe mais vivante, susceptible de subir des influences variées mais capable aussi d'une orientation propre, soit que l'on n'y veuille voir qu'une création factice, essentiellement malléable, instrument docile aux mains de vraies puissances, gouvernement, groupements sociaux, ou finance, un

(21) Art. 15 et 16 de la loi du 30 août 1883, modifiés par la loi du 12 juillet 1918.

fait s'impose qui n'est contesté par personne, l'importance capitale de cette opinion dans les états modernes. Elle constitue une force que peuvent sans doute utiliser des maîtres invisibles, mais qui ne laisse pas d'exercer sur les institutions et sur la vie sociale tout entière une influence considérable.

Ce qui détermine l'opinion du public à l'égard de la justice, c'est d'une part le sentiment que les justiciables retirent de leur contact avec les tribunaux, c'est en second lieu la critique que fait la presse des hommes et des choses de la justice. Beaucoup considèrent les journaux comme le miroir fidèle de l'opinion, d'autres y voient l'instrument dont on peut se servir pour créer cette dernière, nous pensons que la réalité est moins simple, et qu'il existe entre l'opinion et la presse une interdépendance, bien plutôt que des rapports de sujétion. Il nous semble que bien souvent la presse se borne à cristalliser le sentiment confus de la foule, à exprimer des idées latentes dans la masse des citoyens et à dégager une tendance encore incertaine dans l'âme populaire. Reste ce fait, que deux courants se rejoignent pour constituer l'opinion publique, le sentiment plus ou moins conscient des citoyens, et l'ensemble des idées exprimées par les journaux sous une forme claire et compréhensible pour tous.

Il faut ajouter toutefois, que, poussés par la nécessité de frapper l'attention de leurs lecteurs, les journalistes à court d'événements sensationnels, ne

se bornent pas à se faire chercheurs de scandales, ce qui après tout n'est pas un mal, mais qu'ils vont jusqu'à les inventer, ce qui est moins heureux. Il est des journaux qui offrent à leurs lecteurs tous les matins « le plus grand scandale du globe » et qui, pour ce faire, sont contraints de monter en épingle de ridicules incidents dont ils font à force de publicité des affaires de la dernière gravité.

Plus d'ailleurs que les grands scandales, dont l'occasion demeure rare, ce qu'il faut craindre pour les corps judiciaires, c'est la critique quotidienne et le dénigrement systématique. Cela se complique en province du fait que tout le monde se connaît, qu'en particulier les attaches, les relations, les amitiés des magistrats et parfois leurs sentiments ne sont un secret pour personne. Un journaliste malveillant peut trouver facilement matière à des insinuations perfides dont il sera malaisé de détruire l'effet « Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose ».

La magistrature actuelle dispose de trois armes pour sa défense : son prestige, conséquence de sa valeur professionnelle et de son intégrité, l'anonymat de ses décisions qui augmente les difficultés de l'attaque, l'arsenal des mesures législatives visant les délits d'outrages, injures et diffamations.

L'essentiel du problème réside dans la question de prestige. Les attaques des journaux ou les critiques des plaideurs sont les manifestations d'un

sentiment profond. Réduire au silence par des procédés aussi artificiels que des sanctions pénales les justiciables mécontents des tribunaux ou les journalistes qui pensent avoir trouvé dans l'administration de la justice quelques bonnes occasions de critique, est certainement moins efficace pour parer au discrédit de la magistrature que de prendre les mesures nécessaires pour la rendre respectable. Tous les procédés que nous avons envisagés pour relever la valeur moyenne du personnel judiciaire, toutes les dispositions que nous avons proposées pour assurer son indépendance, constituent donc les remèdes les plus propres à défendre le juge contre la colère des plaideurs malheureux et la malignité des campagnes de presse.

Il est certain en second lieu que la composition du tribunal actuel avec ses trois juges ne facilite pas les attaques contre tel ou tel magistrat en particulier. Elle ne permet que les diatribes visant l'organisation de la justice tout entière, et, prenant un caractère plus général, elles perdent naturellement de leur apreté et de leur vigueur. De ce point de vue, l'adoption du juge unique en première instance peut paraître regrettable, et les adversaires de l'unité du juge ne se sont pas faits faute d'utiliser cet argument (22). Il ne faudrait pas cependant lui attribuer

(22) Cf. La discussion qui a eu lieu au Congrès des Sociétés Savantes, Section des sciences économiques et sociales en mars 1894 entre M. Drioux, membre de la Société de Législation comparée, aujourd'hui conseiller à la Cour de Cassation et

une importance exagérée. Le public n'aime pas à se tenir dans l'abstrait, il n'est guère friand de vues générales, et critiquer un tribunal tout entier, pris comme organe collectif, lui paraît bien moins savoureux que de faire des personnalités. Aussi préfère-t-il décréter que la décision du tribunal, à laquelle il est hostile, est l'œuvre de tel ou tel magistrat dont la figure lui est plus particulièrement antipathique (23) ; dans d'autres circonstances, il attribue au président une part prépondérante dans l'élaboration du jugement, et il n'a pas toujours tort,

M. Pascaud, conseiller à la Cour de Chambéry, les deux interlocuteurs concluant d'ailleurs contre le juge unique. J. O. 20 mars 1894, page 1441 et France Judiciaire 1894, tome 18, première partie, p. 187 « Du juge unique ».

Cf. également, un article de Troplong dans « Le Droit » n° du 8 août 1894 : « Le préteur, pauvre juge unique, sera assassiné sur son siège, quand il voudra protéger les faibles contre les forts, et c'est à peine, Cicéron nous le dit, si celui qui aura tué son père pourra être condamné. »

(23) Cf. Léonce Comte, art. cit. France Judiciaire 1910, 1^{re} partie, p. 275. « Il semble que la pluralité protège le juge contre le ressentiment des plaideurs, parce qu'il est impossible de savoir quelle a été l'opinion de chacun des juges dans une décision collective. C'est une illusion ! En fait les plaideurs, qui perdent leur procès, veulent toujours s'en prendre à quelqu'un ; ils cherchent et supposent quel est le juge à qui ils doivent attribuer une influence déterminante... Sans doute les plaideurs ne devraient-ils pas s'en prendre au juge, d'autant qu'ils se trompent souvent dans ces suppositions et s'attaquent précisément au juge qui a soutenu leur système ; tout au moins devraient-ils s'incliner devant la majorité : les plaideurs raisonneraient ainsi, s'ils étaient sages ; mais si les plaideurs étaient sages, ils ne plaideraient guère... La rancune du plaideur est un des inconvénients de la situation du juge, il est impossible de le supprimer... Le seul moyen d'atténuer ce défaut est d'élever la situation du juge à une hauteur qui intimide et décourage le ressentiment... »

puis il s'en prend à lui seul de la décision rendue (24). Avec le juge unique, sans doute n'aura-t-il même plus la peine de chercher ou d'imaginer un responsable, mais le résultat ne sera pas très différent. L'avantage que sur ce point de détail on prétend reconnaître au juge plural est donc plus apparent que réel ; il vaut mieux chercher à accroître le prestige de la justice et à améliorer son administration, tandis que parallèlement on réprimera avec la dernière énergie les campagnes d'opinion susceptibles de discréditer les institutions judiciaires dans l'esprit du public.

Les outrages, gestes de menace et voies de fait dirigés contre les magistrats, soit à l'audience, soit hors du palais de justice, font l'objet des articles 222 à 228 du Code Pénal. La répression de ces délits doit être d'autant plus sévère que le scandale a été plus grand, aussi les peines portées contre les délinquants sont-elles plus rigoureuses, si le délit a été

(24) Cf. exposé des motifs du projet Viviani, séance du 23 décembre 1915, J.O. doc. parl. Chambre 1916, Annexe n° 1606, page 70.

« À l'heure présente, c'est contre le président que se retourne la rancune du plaideur qui se prétend mal jugé, à moins qu'elle ne vise tel magistrat considéré ou connu pour l'influence que lui donnent son ancienneté ou son labeur. On répond, il est vrai, qu'il n'a pas prononcé seul, que sur son opinion exposée, ses deux collègues (quatre à la cour) ont fait peser leur contrôle, mais cette considération ne désarme pas les plaideurs tout prêts à accuser injustement la passivité prétendue des autres magistrats. Et puis si le jugement est inique ou simplement défectueux, si un des juges s'y est opposé, de quel droit permettre qu'il soit englobé dans la déconsidération ou dans la critique. »

commis à l'audience, car à l'outrage du magistrat vient s'ajouter l'outrage de la justice elle-même. Ces dispositions légales qui ont d'ailleurs rarement l'occasion d'être appliquées, paraissent être d'une suffisante efficacité (25).

En ce qui concerne l'injure et la diffamation, il nous semble au contraire que la loi du 29 juillet 1881, qui régit ces matières, devrait être sérieusement amendée. On sait qu'en droit commun le diffamateur n'est pas admis à prouver la véracité du fait qu'il avance et qu'il est condamné du fait même de la diffamation, que celle-ci repose ou non sur des réalités. Au contraire, lorsque la diffamation est dirigée contre une administration ou un fonctionnaire public, le prévenu ne peut être condamné qu'autant qu'il n'a pu rapporter la preuve des faits diffamatoires allégués par lui (26). Nous estimons qu'il y a là un régime très défavorable aux administrations publiques et à leur personnel, parce que cette règle permet des débats très amples au cours desquels le diffamé se voit une fois de plus passer au crible d'une critique malveillante, tandis qu'en droit com-

(25) L'outrage non public à l'égard d'un magistrat est puni de 15 jours à 2 ans d'emprisonnement, le même délit commis à l'audience entraîne de 2 à 5 ans de prison.

Les gestes et menaces adressés à un magistrat sont punis de 1 à 6 mois d'emprisonnement. Commis à l'audience le même délit est punissable de 1 à 2 ans de prison.

Les voies de fait commises sur un magistrat sont punies de 2 à 5 ans de prison.

(26) Loi du 29 juillet 1881, art. 35.

mun la diffamation est étouffée, et les débats réduits au minimum. Il y aurait intérêt, croyons-nous, en ce qui touche les administrations publiques à revenir au principe habituel que la diffamation est un délit même si les faits imputés au diffamé sont exacts.

En second lieu, on considère comme responsables de la diffamation par la voie du journal d'abord le gérant et l'éditeur (27), ensuite, à leur défaut, l'auteur, et à défaut de ce dernier, l'imprimeur, enfin, s'il n'est pas possible de le poursuivre, les vendeurs, distributeurs et colporteurs. Nous pensons que l'auteur devrait être responsable de ses écrits dans tous les cas, quitte à le poursuivre solidairement avec l'éditeur et le gérant le cas échéant.

Les délits de presse sont actuellement déférés à la cour d'assises. Cette règle de compétence n'est pas sans présenter de graves inconvénients, surtout lorsque ce sont les institutions judiciaires qui sont en cause. L'atmosphère de la cour d'assises et le mode d'argumentation des avocats ne sont pas favorables à l'apaisement du scandale, ils contribuent au contraire à sa publicité. A notre avis, la répression des délits de presse commis au cours d'une campagne contre un magistrat, contre une juridiction ou con-

(27) Lorsque le gérant et l'éditeur sont poursuivis comme auteurs principaux des crimes ou délits commis par la voie de la presse, l'auteur de l'article incriminé doit être poursuivi comme complice. (Art. 42 de la loi du 29 juillet 1881.)

tre l'ensemble des institutions judiciaires devrait être confiée aux cours d'appel. La longueur et la publicité des débats seraient réduites au minimum, l'important étant, après tout, d'étouffer le scandale.

Enfin les peines actuellement portées contre les diffamateurs nous paraissent insuffisantes (28). Elles devraient être de nature à décourager toutes les attaques injustifiées dont les fonctionnaires sont trop souvent victimes. Chacun sait en effet qu'il y a pas à compter sur le droit de réponse pour se faire respecter, les journalistes ayant l'habitude de faire suivre la réponse de la personne attaquée d'un petit entrefilet de quelques lignes qui lui enlève toute portée, et qui achève généralement de ridiculiser la victime. Devant les dommages dont la presse est responsable, on se prend à souhaiter que les cours d'appel soient armées, dans tous les cas où les institutions publiques sont en jeu, de façon à imposer leur respect.

*
* *

Les différentes solutions, auxquelles nous donnons notre préférence touchant la responsabilité personnelle du juge, la responsabilité du service de justice, et les rapports du juge et de l'opinion ne sau-

(28) Les diffamateurs encourent 8 jours à 1 an de prison et des amendes allant de 100 à 3.000 francs (art. 30, loi du 29 juillet 1881).

Les injures entraînent 6 jours à 3 mois de prison et à 18 à 500 francs d'amende (art. 33 même loi).

raient être envisagées isolément ; elles constituent un ensemble organique, et elles doivent être appréciées les unes en fonction des autres.

Nous maintenons les règles restrictives de la responsabilité du juge, parce que nous admettons l'extension dans une large mesure de la responsabilité du service de la justice. Pour la même raison, considérant comme néfaste le contrôle de la presse sur les décisions des tribunaux, il nous est permis d'envisager l'adoption de moyens propres à le réduire dans des limites assez étroites.

Ainsi seront conciliées les deux exigences que nous avons signalées au début de ce chapitre : indemniser les justiciables victimes du mauvais fonctionnement de la justice, n'engager que prudemment la responsabilité des juges.

CONCLUSION

Le problème de l'organisation du service judiciaire, comme d'ailleurs de tout autre service public, est fait de trois questions distinctes : l'agencement intérieur du service, le choix de son personnel, la détermination de ses rapports avec l'ensemble de la société.

La question du juge unique, qui de prime abord paraît appartenir au domaine de la technique, et n'affecter que la constitution interne du service judiciaire, a en réalité de telles répercussions sur le recrutement de la magistrature et sur son indépendance qu'elle met en jeu toute l'organisation de la justice ; c'est ainsi que nous avons été entraînés à l'examen de questions connexes, comme celle de la formation professionnelle des juges.

Au sujet de la valeur technique de l'unité du juge, nous n'avons voulu partager ni l'enthousiasme excessif de certains de ses partisans, ni le pessimisme exagéré de ses détracteurs ; nous n'avons cru ni à la vertu particulière, ni au vice propre de ce mode d'organisation ; nous nous sommes bornés à conclure que de l'examen théorique du problème et de

l'étude comparative d'un certain nombre de nos juridictions, nous retirions la conviction que l'œuvre de justice accomplie par un seul magistrat n'était pas inférieure en qualité à celle réalisée par la collaboration de trois juges.

L'administration de la justice dépend bien plus de la valeur des hommes qui en ont la charge, que du type d'organisation des tribunaux. Nous avons insisté sur ce que devrait être la magistrature, sans dissimuler ce qu'elle était devenue dans ces dernières années. Nous avons énoncé les réformes qui s'imposent, et nous avons montré dans quelle mesure l'adoption du juge unique permettrait l'amélioration du recrutement et la réduction d'un personnel pour lequel il faut préférer la valeur au nombre.

Passant à l'indépendance de la magistrature, nous avons dénoncé la crise qu'elle traverse actuellement, et l'institution du juge unique nous a paru propre à y remédier, en apportant une solution définitive au problème chaque jour plus irritant de l'avancement.

En dépit d'un point de départ relativement étroit — l'adoption du juge unique dans nos tribunaux d'arrondissement — la réalisation des idées dont nous nous sommes faits les défenseurs, aboutirait donc à la constitution d'une magistrature nouvelle.

Recrutés au concours, les jeunes gens que leurs goûts auraient dirigés vers les fonctions judiciaires, devraient être mis à l'épreuve durant deux années

de noviciat. A la Cour d'appel, au sein d'une compagnie relativement nombreuse, ils recueilleraient ces traditions séculaires de labeur et d'intégrité, dont, à travers les âges, de génération en génération, les magistrats de France se transmettent le précieux dépôt. Aidés dans leur formation par l'expérience de leurs aînés, ils acquerraient progressivement les qualités indispensables aux juges, ils développeraient leurs connaissances et formeraient leur jugement, ils feraient en même temps la preuve de leur fermeté de caractère, de leur pondération et de leur bon sens. Lorsqu'à l'issue de l'auditorat, ils auraient reçu leur affectation définitive, et que sur l'avis de chefs impartiaux et éclairés, suivant leurs aptitudes, ils auraient été dirigés les uns vers les parquets ou les cabinets d'instruction, les autres vers le siège, ils pourraient entreprendre leur carrière avec confiance en eux-mêmes, certains de n'être pas inférieurs à leur tâche.

En raison de l'importance sociale de leur rôle et des difficultés propres à leur mission, les magistrats du siège doivent particulièrement retenir l'attention du législateur. Ceux qui débuteraient ainsi dans les fonctions de juges, trouveraient dans les tribunaux d'arrondissement l'emploi de leur jeune ardeur. Ils auraient pour se consacrer entièrement à leurs tâches les plus puissants motifs : le poids d'une responsabilité sans partage, l'obligation de se déterminer eux-mêmes et de rendre seuls les

décisions de justice, après en avoir délibéré dans le secret de leur conscience. Inviolables, tant que le jugement de leurs pairs n'aurait pas proclamé leur défaillance, ils pourraient braver également les passions de la foule et la volonté injuste du pouvoir. Ils ne connaîtraient pas, comme beaucoup de juges actuels, les attentes décevantes dans la grisaille d'un petit tribunal et la monotonie des rôles de compar-ses. Sans cesse sur la brèche, et contraints au travail quotidien, ils ne contracteraient pas ces funestes habitudes de paresse où s'enlisent actuellement trop de jeunes activités.

L'avancement ne serait pas pour eux le fruit, parfois amer, de l'intrigue et des recommandations ; il serait la récompense certaine de l'âge et des services rendus. Lorsqu'après avoir rempli les fonctions de juges pendant de longues années, ils viendraient occuper dans quelque grande ville de province un fauteuil de conseiller à la Cour, ils y monteraient entourés d'un respect unanime, relevant par la dignité de leur vie et par leurs mérites personnels le prestige des fonctions judiciaires dont l'éclat en revanche rejaillirait sur eux.

En écrivant ces lignes tout parées des couleurs riantes de l'avenir, nous n'avons pu nous empêcher de nous reporter par la pensée vers ces vieux magistrats que des traitements dérisoires réduisent à une demi-pauvreté, qui mesurent l'abîme ouvert entre leurs espoirs de jeunesse et les réalisations de l'âge

mûr et de la vieillesse, qui voient déchoir des institutions, pour lesquelles, malgré leurs déboires, ils conservent la vénération qu'ils avaient conçue dans l'enthousiasme de leurs débuts, et qui savent, impuissants et attristés, que leur indépendance est désormais suspectée par un public injuste.

Devant une telle situation, il est de toute évidence qu'une réforme d'ensemble s'impose, telle que celle dont nous avons tracé les grandes lignes dans cet essai. L'heure de l'empirisme est passée; les tentatives de 1919 et de 1920, qui, loin de porter remède aux plus criants défauts de notre organisation judiciaire, n'ont fait que les aggraver, ne sauraient être renouvelées; rien ne serait plus dangereux que de réaliser une réforme fragmentaire qui négligerait une partie du problème. En particulier, l'adoption du juge unique, qui ne serait pas accompagnée de l'institution d'un auditorat aux Cours d'appel destiné à fournir un personnel approprié à sa mission nouvelle, ou dont l'indépendance serait insuffisamment garantie, pourrait conduire aux pires mécomptes. La réforme judiciaire est un tout et il faut avoir le courage de l'aborder de front.

La carence de nos législateurs aurait en cette espèce d'incalculables conséquences; les hommages verbaux, dont on se montre si généreux envers la magistrature, ne peuvent raffermir l'édifice délabré de notre justice.

Les constructions humaines ne sauraient pré-

tendre à la pérennité, et la vie a pour loi le perpétuel devenir et l'incessante évolution. Les embaumeurs égyptiens ensevelissaient les pharaons défunts dans les bandolètes sacrées, afin d'éterniser leur immobilité cadavérique et de protéger leurs restes funèbres de la corruption du tombeau. On peut, à leur exemple, entourer de respect les institutions qui déclinent, et, invoquant la tradition, se refuser à leur faire subir les adaptations nécessaires ; mais que l'on ne s'imagine pas les préserver ainsi de la mort. Leur immutabilité est le signe de leur prochaine disparition, non la preuve de leur vitalité, et la rigidité qu'elles affectent est celle même des cadavres.

Nous ne sommes pas de ceux qui rêvent d'une révolution, alors que ne sont pas encore effacées du visage de la patrie les cicatrices de la guerre et de l'invasion ; nous ne croyons pas aux panacées encloses dans une formule politique. Mais l'impuissance à faire aboutir certaines réformes dont dépend l'avenir du pays, marque pour un régime l'heure de la déchéance. Une telle éventualité, si par impossible elle venait à se réaliser, autoriserait la France, qui ne peut périr, quel que soit le sort des formes éphémères dont elle se revêt un moment, à faire surgir par dessus le chaos des cadres périmés les larges perspectives d'une cité nouvelle.

ANNEXE I

EFFECTIF DU PERSONNEL JUDICIAIRE

DANS LA NOUVELLE ORGANISATION DES TRIBUNAUX

N.B. — Nous n'avons fait figurer les officiers du ministère public que dans le tableau récapitulatif qui termine cette annexe parce que la réforme que nous avons traitée n'a pas de répercussion sur leur nombre. Nous considérons donc comme maintenus tous les postes actuellement prévus dans les parquets auprès de chacune de nos juridictions.

1. COUR DE CASSATION

Composition : 1 premier président ; 3 présidents de chambre ; 45 conseillers.

Sans changement.

2. COUR D'APPEL DE PARIS

Composition : 1 premier président ; 21 présidents de chambre ; 50 conseillers.

Création de 1 poste de président de chambre.

Suppression de 14 postes de conseillers.

3. COURS D'APPEL DE PROVINCE

A) Quatre cours à 4 chambres : Aix, Alger, Douai, Lyon.

Composition : 1 premier président ; 4 présidents de chambre ; 13 conseillers à Aix ; 14 à Alger ; 12 à Douai et à Lyon.

Suppression de 28 postes de conseillers (5 à Aix, 10 à Alger, 6 à Douai, 7 à Lyon).

B) *Cinq cours à 3 chambres* : Bordeaux, Colmar, Montpellier, Rennes, Rouen.

Composition : 1 premier président ; 3 présidents de chambre ; 10 conseillers à Bordeaux, Colmar, Montpellier ; 11 à Rennes ; 9 à Rouen.

Suppression de 22 postes de conseillers (4 à Bordeaux, Colmar, Montpellier, 5 à Rennes et Rouen).

C) *Onze cours à 2 chambres* : Amiens, Besançon, Caen, Dijon, Grenoble, Nancy, Nîmes, Orléans, Poitiers, Riom, Toulouse.

Composition : 1 premier président ; 2 présidents de chambre ; 7 conseillers à Besançon, Dijon, Grenoble, Orléans ; 8 dans les autres cours.

Création de 1 président de chambre et 1 conseiller à Orléans.

Suppression de 23 sièges (3 à Toulouse, 2 dans les autres cours, sauf Orléans).

D) *Huit cours à 1 chambre* : Agen, Angers, Bastia, Bourges, Chambéry, Limoges, Pau, Rabat.

Composition : 1 premier président ; 1 président de chambre ; 4 conseillers à Rabat, 5 dans les autres cours.

Suppression de 7 postes (un dans chaque cour sauf Rabat).

4. TRIBUNAL DE LA SEINE (hors rang)

1 président ; 45 juges.

Suppression de 16 postes de vice-présidents ; 15 postes de présidents de section ; 16 postes de juges.

5. TRIBUNAUX DE 1^{re} CLASSE

A) *Deux tribunaux à 6 chambres* : Marseille et Strasbourg.

Composés de 7 juges dont un juge président.

Suppression de 9 présidents (4 à Marseille, 5 à Strasbourg) ; 16 juges (9 à Marseille, 7 à Strasbourg).

B) *Deux tribunaux à 5 chambres* : Metz et Alger.

Composés de 6 juges dont un juge-président.

Suppression de 7 présidents (4 à Metz, 3 à Alger) ; 12 juges (6 à Metz, 6 à Alger).

C) *Quinze tribunaux à 4 chambres* :

a) Bordeaux, Lyon, Mulhouse, Tunis.

Composés de 5 juges dont un juge président.

Suppression de 12 présidents (3 dans chaque tribunal ; 25 juges (7 à Bordeaux, 10 à Lyon, 5 à Mulhouse, 3 à Tunis).

b) Colmar, Constantine, Grenoble, Le Havre, Lille, Nantes, Nice, Oran, Rouen, St-Etienne, Toulouse.

Composés de 4 juges dont un juge président.

Suppression de 20 présidents (1 au Havre et à Nantes ; 2 dans les autres tribunaux) ; 41 juges (3 à Colmar, Grenoble et Le Havre, 5 à Lille, St-Etienne et Toulouse, 6 à Rouen, 2 à Nantes, 1 à Constantine, 4 à Nice et Oran).

D) *Sept tribunaux à 3 chambres* : Casablanca, Montpellier, Nancy, Rabat, Rennes, Toulon, Versailles.

Composés de 3 juges dont 1 président.

Suppression de 6 présidents (1 dans chaque tribunal sauf à Rabat) ; 24 juges (5 à Casablanca, 4 à Versailles, 3 dans les autres tribunaux).

E) *Trois tribunaux à 2 chambres* : Brest, Reims, Amiens.

Composés de 2 juges dont un juge président.

Suppression de 2 présidents (à Reims et Amiens) ; 10 juges (4 à Reims et Amiens, 2 à Brest).

6. TRIBUNAUX DE 2^e CLASSE

A) *Sept tribunaux à 3 chambres* : Béziers, Briey (2), Dijon (1), Limoges (1), Nîmes (1), Pontoise (2), Tours (1).

Composés de 3 juges dont 1 juge président.

Suppression de 7 présidents (1 dans chacun de ces tribunaux) ; 18 juges (5 à Béziers, 1 à Briey et à Pontoise, 3 dans les autres tribunaux).

(1) Ces tribunaux sont actuellement de 1^{re} classe.

(2) Ces tribunaux sont actuellement de 3^e classe, bien qu'ils soient composés de deux chambres.

B) *Quatre-vingt-seize tribunaux à 2 chambres* : Abbeville, Agen, Aix, Alais, Albi, Angoulême, Angers (1), Arras, Auxerre, Avesnes (2), Avignon, Batna, Bayonne, Beauvais, Belfort, Besançon, Béthune, Blida, Blois, Bône, Bougie, Boulogne (1), Bourges, Brive, Caen, Cambrai, Carcassonne, Castres, Chalon-sur-Saône, Châlons-sur-Marne, Chambéry, Charleville, Chartres, Châteauroux, Cherbourg, Clermont-Ferrand, Corbeil, Douai, Dunkerque, Epernay, Epinal, Guellma, Laon, Laval, Libourne, Lorient (1), Lunéville, Le Mans, Mascara, Montauban, Montbriçon (2), Montluçon, Morlaix, Mostaganem, Moulin, Narbonne, Nevers, Niort, Orléans (1), Orléansville, Oudjda, Pau, Périgueux, Perpignan, Philippeville, Poitiers, Le Puy, Quimper, Riom, Roanne, Rochefort, La Rochelle, Rodez (2), Sarreguemines, Saverne, Sétif, Sidi-bel-Abès, Sousse, Saint-Brieuc, Saint-Dié, Saint-Gaudens (2), Saint-Nazaire, Saint-Omer, Saint-Quentin, Tarbes, Tiaret, Tizi-Ouzou, Tlemcen, Troyes, Tulle, Valence, Valenciennes, Vannes, Verdun, Vienne, Villefranche.

Composés de 2 juges dont 1 juge président.

Suppression de 18 présidents (à Angoulême, Avesnes, Béthune, Chambéry, Clermont-Ferrand,

(1) Ces tribunaux sont actuellement de 1^{re} classe.

(2) Ces tribunaux sont actuellement de 3^e classe, bien qu'ils soient composés de deux chambres.

Laon, Le Puy, Le Mans, Montbrison, Narbonne, Périgueux, Rodez, Sarreguemines, Saverne, Saint-Gaudens, Valence, Tarbes, Tulle) ; 158 juges (3 à Angoulême, Batna, Béthune, Blida, Bône, Bougie, Chambéry, Clermont-Ferrand, Guelma, Laon, Le Puy, Le Mans, Mascara, Mostaganem, Narbonne, Orléansville, Philippeville, Périgueux, Sarreguemines, Saverne, Sétif, Sidi-bel-Abès, Tlemcen, Tiaret, Tizi-Ouzou, Valence, Tarbes, Tulle ; 2 à Avesnes, Montbrison, Rodez, Saint-Gaudens ; 1 dans les 63 autres tribunaux).

C) *Douze tribunaux à une chambre* : Ajaccio, Autun, Bastia, Bourg, Cholet, Dieppe, Fontenay-le-Comte, Fougères, La Roche-sur-Yon, les Sables-d'Olonne, Saint-Malo, Saintes.

Composés de 1 juge.

Suppression de 12 sièges (un dans chacun de ces douze tribunaux).

7. TRIBUNAUX DE 3^e CLASSE

Tous les tribunaux autres que ceux mentionnés ci-dessus, soit 242, sont classés tribunaux de 3^e classe et sont constitués par 1 juge.

Suppression de 242 postes.

8. MAGISTRATS INSTRUCTEURS

A) *Département de la Seine* : 44 juges d'instruction.

B) *Quatre départements* : Bouches-du-Rhône Giron-

de, Nord, Seine-Inférieure. 4 juges d'instruction chaque, soit 16 au total.

C) *Cinq départements* : Hérault, Loire-Inférieure, Marne, Pas-de-Calais, Seine-et-Oise. 3 juges d'instruction chaque, soit 15 au total.

D) *Vingt-huit départements* : Aisne, Alpes-Maritimes, Aube, Aude, Calvados, Charente, Charente-Inférieure, Côte-d'Or, Dordogne, Doubs, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Loiret, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Nièvre, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Ht-Rhin, Sarthe, Vienne, Haute-Vienne.
2 juges d'instruction chaque, soit 56 au total.

E) *Les cinquante et un autres départements* de la France continentale auront :
1 juge d'instruction chaque, soit 51 au total.

F) *Les trois départements de l'Algérie* auront 20 juges d'instruction au total :
5 dans le département d'Alger. — 8 dans le département d'Oran. — 7 dans le département de Constantine.

G) *La Tunisie et le Maroc* auront chacun 3 juges d'instruction, soit 6 au total.

N. B. — *La difficulté des communications en Afrique du Nord ne permettra probablement pas de centraliser les cabinets d'instruction, c'est la raison qui nous a déterminés à attribuer 20 juges d'instruction à l'Algérie, 3 à la Tunisie et 3 au Maroc.*

9. TABLEAU RÉCAPITULATIF

CATÉGORIES	PERSONNEL		SUP-	CRÉA-
	ACTUEL	PROJETÉ	PRES- SION	
Ministère public	909	909	—	—
Cour de Cassation	49	49	—	—
Cours d'appel	477	385	92	—
Tribunal de la Seine	93	46	47	—
Juges d'instruction de la Seine	40	44	—	4
Tribunaux de 1 ^{re} classe	301	117	184	—
Juges d'instruc. de 1 ^{re} classe	—(1)	40	—	40
Tribunaux de 2 ^e classe	417	225	192	—
Juges d'instruc. de 2 ^e classe..	—(1)	57	—	57
Tribunaux de 3 ^e classe	484	242	242	—
Juges d'instruc. de 3 ^e classe..	—(1)	65	—	65
Juges suppléants rétribués....	300	—	300	—
Juges auditeurs	—	200	—	200
Totaux	3070	2379	1057	366

(1) Dans la colonne « Personnel actuel », les juges d'instruction ont été confondus avec le personnel des tribunaux de leur classe. Il est en effet difficile de les en séparer ; dans beaucoup de tribunaux le juge d'instruction siège avec ses collègues dans les affaires civiles et dans les affaires correctionnelles qu'il n'a pas instruites. Enfin, l'instruction est parfois confiée à un juge suppléant. La réforme proposée conduirait donc à la suppression de 691 postes et réduirait le nombre des magistrats de 3.070 à 2.379.

ANNEXE II

PROJET D'UNE ÉCHELLE DE TRAITEMENTS

JUGES	MAGISTRATS INSTRUCTEURS	OFFICIERS DU MINISTÈRE PUBLIC	TRAITE- MENTS
Premier Président de la C. de Cass.		Procureur Génér. près la C. de Cass.	60.000 fr.
Prés. de Chambre à la C. de Cassat.			
Premier Président de la C ^r de Paris		Procureur Génér. près la C. de Paris	52.000 fr.
Conseillers à la Cour de Cassation		Avocats Généraux près la C. de Cass.	
Premiers Présid ^{ts} de Province		Procureurs Génér. aux de Province	46.000 fr.
Président du Tri- bunal de la Seine		Proc. de la Répub. près le Trib. Seine	
Prés ^{ts} de chambre à la Cour de Paris			44.000 fr.
.....		Avocats Généraux près la C. de Paris	42.000 fr.
Conseillers à la Cour de Paris ..		Substituts Génér. près la C. de Paris	
Prés ^{ts} de chambre de Province		Avocats Généraux de Province	40.000 fr.
Juges de 1 ^{re} classe au Trib. d.l. Seine	Juges de 1 ^{re} cl. à la Seine	Substit. de 1 ^{re} cl. près le Trib. Seine	38.000 fr.
Juges de 2 ^e classe au Trib. d.l. Seine	Juges de 2 ^e cl. à la Seine	Substit. de 2 ^e cl. près le Trib. Seine	
Conseillers a ux Cours de Province	.....	Substituts génér. de Province	34.000 fr.

JUGES	MAGISTRATS INSTRUCTEURS	OFFICIERS DU MINISTÈRE PUBLIC	TRAITE- MENTS
Juges de 1 ^{re} classe aux Trib. de Prov.	Juges de 1 ^{re} cl. d ^s l. départem ^{ts}	Procur. de 1 ^{re} cl. près Tribun.Prov.	30.000 fr.
Juges de 2 ^e classe aux Trib. de Prov.	.....	Procur. de 2 ^e cl. près Tribun.Prov.	26.000 fr.
.....	Juges de 2 ^e cl. d ^s l. départem ^{ts}	.....	24.000 fr.
Juges de 3 ^e classe aux Trib. de Prov.	.....	Procur. de 3 ^e cl. près Tribun.Prov.	
.....	.....	Substituts de 1 ^{re} cl. de Province..	23.000 fr.
.....	Juges de 3 ^e cl. d ^s l. départem ^{ts}	.....	22.000 fr.
.....	.....	Substituts de 2 ^e cl. de Province..	20.000 fr.
.....	.....	Substituts de 3 ^e cl. de Province..	18.000 fr.
Juges auditeurs à	la Cour de Paris	.....	14.000 fr.
Juges auditeurs aux Cours de Province	.....	.....	12.000 fr.

Dans les tribunaux à plusieurs chambres, le doyen des juges du siège prendrait le titre de juge-président, assurerait la direction du tribunal et recevrait une indemnité de 1.000 francs.

On pourrait, en outre, prévoir des majorations pour ancienneté de service et charges de famille.

OUVRAGES CONSULTÉS

I. — OUVRAGES GENERAUX

- BENTHAM. De l'organisation judiciaire, trad. Dumont, Paris, 1828.
- BONJEAN. — Traité des Actions. Paris, 1845, 2^e édit.
- BRYCE. — Les Démocraties modernes, Payot, Paris 1924.
- CUQ. — Manuel des Institutions juridiques des Romains, Paris, 1917, 8^e édit.
- ESMEIN. — Cours élémentaire d'histoire du droit français, Paris, 1925, 15^e édit.
— Eléments de droit constitutionnel de droit français et comparé, Paris 1921, 7^e édit.
- COMTE DE FRANQUEVILLE. — Le système judiciaire de la Grande Bretagne. Paris, 1893.
- GARSONNET et CEZAR BRU. — Traité théorique et pratique de procédure civile et commerciale, Paris 1912, 3^e édit.
- GARRAUD. — Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale. Paris 1907.
- GIRARD. — Manuel élémentaire de droit romain. Paris, 1924. 7^e édition.
- GLASSON et TISSIER. — Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire de compétence et de procédure civile. Paris, 1925.
- HENRION DE PANSEY. — De l'autorité judiciaire en France. Paris, 1827.
- NÉRINX. — L'organisation judiciaire aux Etats-Unis. Paris, 1909.
- G. PICOT. — La réforme judiciaire. Paris, 1881.

II. — THESES

G. LEROY. — Le juge unique et la réforme judiciaire. Paris, 1907.

MARCHAND. — Le recrutement de la magistrature. Paris, 1910.

RONTIN. — L'élection des juges. Paris, 1908.

III. — REVUES ET JOURNAUX

La France Judiciaire.

Revue de Droit français et étranger, dite revue Fœlix.

Revue de législation et de jurisprudence, dite revue Wolowski.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

Revue de droit international et de législation comparée.

Revue politique et parlementaire.

Revue pratique.

Bulletin de la société de législation comparée.

Journal « La loi ».

Journal « Le droit ».

Collection du Journal Officiel.

Comptes généraux de l'administration de la justice civile et commerciale en France.

Comptes généraux de l'administration de la justice criminelle en France.

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président,*

ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Recteur : *L'inspecteur de l'Académie,*

CROUZET.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

<i>Le juge unique et la bonne administration de la justice</i>	33
--	----

CHAPITRE PREMIER. — La justice trop lente	33
---	----

» II. — La délibération	45
-------------------------------	----

» III. — Les exemples de juges uniques en France	81
---	----

» IV. — Le déplacement du problème	108
--	-----

DEUXIEME PARTIE

<i>Le juge unique et le recrutement de la magistrature</i>	117
---	-----

CHAPITRE PREMIER. — Aperçu historique sur le re- crutement de la magistrature en France depuis l'ancien Régime	117
---	-----

» II. — L'élite judiciaire	139
----------------------------------	-----

» III. — La formation professionnelle du juge	157
---	-----

» IV. — Le juge unique et le jury	187
---	-----

TROISIEME PARTIE

<i>Le juge unique et l'indépendance de la magistrature</i>	201
CHAPITRE PREMIER. — Exposé général de la question	201
» II. — Le mode de désignation des juges et l'inamovibilité	211
» III. — L'avancement dans la magistrature	233
» IV. — La responsabilité du juge	258
CONCLUSION	289
ANNEXE I. — Effectif du personnel judiciaire dans la nouvelle organisation des tribunaux	295
ANNEXE II. — Projet d'une échelle de traitement....	303
OUVRAGES CONSULTES	305

LAVERGNE, IMPRIMEUR,
289, RUE SAINT-JACQUES
PARIS (V^e)

